UN TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE UNIQUE :

LIMITES *et* PERSPECTIVES

Carl Baar

CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE

CANADIAN JUDICIAL COUNCIL

UN TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE UNIQUE

LIMITES
et
PERSPECTIVES

Par Carl Baar
professeur de sciences politiques
Brock University
St. Catharines (Ontario)

Rapport préparé pour le Conseil canadien de la magistrature
novembre 1991

Les opinions et interprétations exprimées dans ce rapport sont celles de l'auteur; elles ne traduisent pas nécessairement le point de vue du Conseil canadien de la magistrature.

La version anglaise a été publiée sous le titre :
One Trial Court: Possibilities and Limitations
ISBN 0-662-19595-7

Conseil canadien de la magistrature
Numéro de catalogue J42-5/1992F
ISBN 0-662-97480-8

© Conseil canadien de la magistrature
Ottawa (Ontario)
K1A 0W8

(613) 998-5182
(613) 998-8889 (fax)

Imprimé sur du papier recyclé

92-06826/

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1 : Introduction : origines et buts de l'étude 1

Origines de l'étude 1
Plan de l'étude 3
Remerciements 3

Chapitre 2 : La réforme des structures judiciaires : mise en contexte 5

Un quart de siècle de réformes 5
Les fusions 6
La création des cours provinciales 6
Tribunaux unifiés de la famille 7
La réforme des tribunaux de première instance : bilan 9
Motifs des réformes 11
Les courants actuels 12
Le contexte global du changement institutionnel 15

Chapitre 3 : Réforme de l'organisation judiciaire en pratique : l'Illinois et le Dakota du Sud 17

L'Illinois 18
Le contexte social et constitutionnel 18
Le fonctionnement des tribunaux unifiés de première instance 20
Juges de circuit et juges associés 23
Administration locale 26
Évaluation 27

Le Dakota du Sud 29
Juges de circuit et juges magistrats 30
La culture administrative des tribunaux du Dakota du Sud 32
Évaluation 34

Chapitre 4 : La cour de première instance à un niveau du Minnesota 39

Le contexte de l'unification et son historique 39
La *Consolidation Study Commission* 42
Les tribunaux à un niveau dans la pratique 46
L'évaluation du processus 49
L'évaluation des résultats obtenus 50
L'évaluation de la signification 52

Chapitre 5 : Modèles d'unification des tribunaux de première instance aux États-Unis **55**

Unification des tribunaux de première instance
à un niveau ou à deux niveau : maintien d'une catégorie d'auxiliaires de justice 55
Comment expliquer le maintien des auxiliaires de justice 58
Évaluation comparative des avantages 59
La fin des juges en chef des tribunaux de première instance à l'échelle de l'État 61
Le système judiciaire dualiste 62
Tribunaux d'appel intermédiaires et séparation des fonctions de première instance et d'appel 65
Sommaire 67

Chapitre 6 : Réforme de l'organisation judiciaire dans trois provinces **69**

L'Alberta 70
La fusion 70
Les premières années de la cour fusionnée 72
La Cour du Banc de la Reine à l'oeuvre 73
Évaluation de la fusion en Alberta 76
L'avenir incertain de l'unification des tribunaux de première instance 77

Le Nouveau-Brunswick 79
Historique de la réforme des tribunaux 79
La fusion 80
L'unification des tribunaux de la famille 80
Le fonctionnement du tribunal après la fusion 81
Nouvelle manière de procéder dans le cas des petites créances 83
Évaluation de la réorganisation judiciaire 84
Mesures en vue de l'établissement d'une cour criminelle unifiée 85
La nécessité de la souplesse dans une petite province 87

Le Manitoba 88
La fusion 89
Le tribunal unifié de la famille s'établit à Winnipeg 90
Le fonctionnement de la nouvelle Cour du Banc de la Reine 90
Évaluation 92
Petites créances : anticipation de changement 93
Une nouvelle structure administrative pour les tribunaux 95
Le nouveau visage de la cour criminelle 97
Futurs changements : la justice et les autochtones 97

Chapitre 7 : Modèles de réforme des tribunaux de première instance au Canada **99**

La fusion : une opération réussie 99
L'unification des tribunaux de la famille 101
Le rôle des auxiliaires de justice 103
Les cours criminelles unifiées : perspectives d'avenir 105
Les tensions entre les spécialistes et les généralistes 105
Une réforme administrative sans l'unification
des tribunaux de première instance : peut-on réaliser les mêmes objectifs? 108

Chapitre 8 : Évaluation de la cour criminelle unifiée **111**

La polémique soulevée par la cour criminelle unifiée 112
Les délais et la structure judiciaire des tribunaux criminels 113
La hiérarchie judiciaire et le statut inférieur de certains juges 120
La structure judiciaire actuelle : un défi 123
Modification des procédures et de l'administration 125
Quelle sera la cour criminelle unifiée? 127

Chapitre 9 : L'unification des tribunaux et les solutions de rechange : l'intégration **131**

L'unification des tribunaux : définitions 131
Le thème sous-jacent à l'unification des tribunaux 133
Le fondement de l'unification des tribunaux : la primauté du droit 134
L'intégration des tribunaux et l'ordre juridique 135
Règles de droit et système judiciaire adaptés aux nécessités de notre époque 136

Bibliographie annotée **139**

I Sources canadiennes 139
II Sources américaines 143
III Sources britanniques 147
IV Sources australiennes et néo-zélandaises 147
V Généralités 148

Chapitre un

Introduction : origines et buts de l'étude

Plus que toute autre institution, les tribunaux incarnent l'image de la tradition et du conservatisme. Cette perception, ils la doivent à leur origine lointaine, antérieure même à notre système politique. Dans leur organisation et leur apparence extérieure, les tribunaux portent en effet l'empreinte médiévale. Les juges qui les composent entretiennent un réseau de relations formelles dont les signes distinctifs – titres, tenue vestimentaire et cadre physique – marquent à la fois le rôle à chacun au sein de la hiérarchie et leur fonction commune par rapport aux autres membres de la société.

Pourtant, au cours des 25 dernières années, des changements fondamentaux sont survenus dans l'organisation des tribunaux. Ces change ments contrastent avec une apparence de stabilité et de continuité, de sorte qu'on ignore généralement à quel point les tribunaux diffèrent aujourd'hui de ce qu'ils étaient voilà seulement un quart de siècle.

L'heure est donc venue de faire le bilan de ces changements et d'examiner à la lumière de ce bilan un nouveau cycle de propositions qui émanent tant des gouvernements et des organismes de réforme du droit que des membres de la magistrature eux-mêmes.

L'objet de la présente étude est de prendre la mesure des changements intervenus dans la structure des tribunaux de première instance au Canada, et d'évaluer les changements proposés. Déjà, on a assisté à une réduction du nombre de juridictions de première instance, tant par la fusion de tribunaux de niveaux différents que par le regroupement de tribunaux de même niveau. Plus récemment, quelques provinces ont unifié, au sein d'une cour provinciale de première instance unique, l'ensemble des juridictions ayant compétence dans un domaine particulier du droit. C'est ainsi que le terme «unification» en est venu à désigner la tendance générale actuelle en matière de réforme des tribunaux de première instance au Canada.

En théorie, un tribunal unifié de première instance est celui où toutes les affaires judiciaires d'une province relèvent d'une seule catégorie de juges regroupés au sein d'un tribunal unique. En pratique toutefois, les réformes de structures ont engendré une grande diversité de modèles. L'examen des juridictions qui ont joué un rôle de précurseur ou qui se sont aventurées plus loin sur la voie de l'unification révèle en effet un tableau richement contrasté de réussites et de blocages, d'éloges et de critiques. Les changements fondamentaux y cohabitent avec les pratiques traditionnelles dont les réformateurs escomptaient la disparition. Le résultat n'est donc ni l'utopie promise ni les calamités prédites, mais plutôt des problèmes structuraux d'un type nouveau. Ce sont ces problèmes qui, joints aux nouvelles attentes de la société, dicteront les changements à venir dans l'organisation judiciaire.

ORIGINES DE L'ÉTUDE

Le présent rapport fait suite à une demande du Comité d'administration de la justice du Conseil canadien de la magistrature. Le Comité cherchait à dégager des avenues de recherche permettant d'évaluer les différentes propositions d'unification des tribunaux de première instance au Canada. À l'époque où cette demande a été faite, au mois de mars 1990, un certain nombre d'événements avaient contribué à placer la question d'un tribunal unifié à l'avant-scène :

- Le procureur général de l'Ontario, Ian Scott, ministre au sein du gouvernement libéral d'alors, avait présenté, en mai 1989, un ensemble de mesures visant la réorganisation complète de l'appareil judiciaire. La proposition principale portait sur la fusion des trois paliers existants de première instance (la Haute Cour de Justice, la Cour de district ainsi que la Cour provinciale) en une Cour de justice de l'Ontario unique. Le projet de loi déposé à l'appui de cette proposition d'unification ne devait mettre en oeuvre que la «phase un», soit la fusion de la Haute Cour et de la Cour de district, étape qu'avait déjà franchie la majorité des autres provinces. Le ministre Scott avait toutefois souligné l'intention du gouvernement d'aller sous peu de l'avant avec la «phase deux», soit la fusion des deux niveaux restants.

• Moins d'une semaine après l'annonce du ministre Scott, la Commission de réforme du droit du Canada rendait public son document de travail 59 intitulé *Pour une cour criminelle unifiée*, document dans lequel elle appuyait l'idée d'un tribunal unique ayant compétence générale en matière d'infractions criminelles. Or, la proposition d'unifier la juridiction pénale était l'élément le plus controversé de la série de réformes mises de l'avant en Ontario. Quelques provinces avaient déjà procédé à l'unification des juridictions civiles et familiales, mais aucune ne disposait d'une cour criminelle unifiée. Et voilà que la Commission de réforme du droit plaidait en faveur de sa création.

• Lors de son congrès annuel en août 1989, prenant acte de l'inquiétude de ses membres devant la mise en oeuvre de la phase deux en Ontario, l'Association du Barreau canadien a accepté de constituer un groupe de travail national chargé d'étudier les diverses propositions de modification des structures judiciaires. Le juge Peter Seaton de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique en a été désigné président. Le groupe de travail sur la réforme des tribunaux a pris forme en 1990 et devait présenter son rapport final en août 1991.

• Au début de 1990, l'initiative ontarienne, ainsi que l'ont désignée de nombreux observateurs, a reçu une impulsion nouvelle. Fort du soutien de ses homologues du Nouveau-Brunswick et de la Colombie-Britannique, le ministre Scott exerçait des pressions auprès d'autres procureurs généraux provinciaux afin d'obtenir leur appui à une résolution conjointe en faveur de l'unification des tribunaux de première instance. En juin 1990 à l'occasion d'une réunion nationale, les ministres provinciaux approuvaient à l'unanimité le principe de l'unification.

En février 1990, le Comité exécutif du Conseil canadien de la magistrature s'est penché sur ces éléments nouveaux afin de mettre au point, le cas échéant, un plan d'action. La question a été renvoyée avec mention «urgent» au Comité d'administration de la justice, lequel a demandé à l'auteur du présent rapport de lui suggérer des pistes de recherche.

Les suggestions avancées à cet égard prenaient comme point de départ le caractère largement théorique qu'a revêtu jusqu'à maintenant le débat entourant les répercussions possibles de l'adoption de l'un ou l'autre des modèles d'organisation proposés. Il y avait donc place pour une étude empirique permettant d'établir une base factuelle pertinente aux fins de l'examen des diverses propositions.

Mais la recherche empirique sur ces questions posait problème. L'étude systématique des mérites respectifs de modèles organisationnels rivaux présente en effet d'énormes difficultés, surtout lorsque les caractéristiques essentielles de ces derniers ne sont pas facilement mesurables. Comment déterminer, par exemple, si une cour de première instance unifiée rehausserait ou diminuerait la qualité de la justice? Notre impuissance à mesurer la «qualité» étant pas trop évidente dès qu'il s'agit d'évaluer systématiquement la performance des tribunaux existants, qu'en serait-il dans le cas d'une cour simplement virtuelle? Même dans l'hypothèse où l'on disposerait de données quant à des aspects plus aisément quantifiables tels les coûts, l'efficacité et la célérité, il serait hasardeux de conclure qu'un tribunal unifié de première instance serait plus ou moins coûteux, efficace ou expéditif que les tribunaux actuels.

Une réflexion plus approfondie nous a conduit à penser que le fondement factuel souhaité pouvait découler de recherches sur la façon dont fonctionnent en pratique les tribunaux unifiés de première instance, recherches qui, pour n'être pas systématiques, n'en reposent pas moins sur une large assise. De telles recherches pourraient servir de multiples fins. Les membres du Conseil canadien de la magistrature, notamment, pourraient s'en inspirer pour évaluer la nécessité et la possibilité d'accroître le nombre de tribunaux unifiés de première instance. Ils pourraient également y puiser, en leur qualité de juges en chef ayant tous des responsabilités administratives, une source d'information sur la gestion de ce type de tribunaux. Advenant l'adoption de mesures législatives visant l'unification des tribunaux de première instance, les juges en chef des provinces seraient en effet appelés à acquérir la compétence administrative nécessaire à la gestion d'un tribunal élargi.

Nous en sommes donc venus à la conclusion qu'il y avait lieu de mener des entrevues et des enquêtes sur le terrain dans les provinces possédant l'expérience la plus riche en matière de tribunaux fusionnés ou unifiés, ainsi que dans des juridictions étrangères pertinentes. Un survol des systèmes judiciaires à l'extérieur du Canada a fait ressortir l'utilité d'examiner en particulier l'organisation des tribunaux de première instance à niveau unique aux États-Unis.

Le Comité d'administration de la justice a recommandé que ces suggestions de recherches fassent l'objet d'une véritable proposition. À la demande du Conseil canadien de la magistrature, le Conseil de Trésor a autorisé un crédit supplémentaire au mois de juin, de sorte que les travaux ont pu débuter à l'automne 1990.

À mesure que l'étude progressait, il est apparu clairement que l'unification des tribunaux de première instance aurait comme conséquence majeure la création de cours criminelles unifiées. Or, aucune province ne possédant de tels tribunaux, il était impossible de procéder à une étude empirique; une enquête sur le terrain a toutefois permis de recueillir les diverses opinions et prédictions émises sur le sujet (particulièrement en Alberta et au Nouveau-Brunswick). Il a été également possible d'étudier le processus pénal dans les tribunaux unifiés de première instance aux États-Unis. Nos recherches empiriques antérieures sur les délais en matière criminelle dans trois provinces canadiennes, ainsi que les entrevues réalisées au mois d'août 1990 à Londres concernant le fonctionnement de la *Crown Court* pouvaient aussi s'avérer d'une certaine utilité.

Quoi qu'il en soit, la présente étude n'a pas pour but de formuler des recommandations quant à l'opportunité d'unifier les tribunaux de première instance en général, ni les tribunaux criminels en particulier. Toutefois, l'absence de recommandations ne signifie pas absence d'analyses, de conclusions ou de critiques. Toute recherche empirique suppose la recherche de modèles permettant l'interprétation des données recueillies. Dans la mesure où des modèles émergent, nous nous efforcerons de les dégager. Si nous avons atteint le but que nous nous étions fixés, les lecteurs pourront tirer leurs propres conclusions. Qui plus est, les participants au débat actuel seront mieux informés et mieux en mesure, peut-être, de trouver des points de convergence et d'anticiper les problèmes à venir en matière d'organisation judiciaire.

PLAN DE L'ÉTUDE

Les chapitres 3 à 7 forment l'élément central du rapport : on y trouve une description de la situation dans les trois provinces et les trois États visités au cours de l'enquête sur le terrain, ainsi qu'une analyse des traits communs ressortant de l'unification des tribunaux américains de première instance et des réformes structurelles introduites au Canada. Auparavant, le chapitre 2 brosse un portrait d'ensemble des changements dont les tribunaux canadiens de première instance ont fait l'objet au cours de la dernière génération.

Au chapitre 8, nous étudierons le fonctionnement actuel du système dualiste de tribunaux criminels de première instance, l'accent étant mis sur les interrogations et les critiques que suscite la création d'une cour criminelle unifiée. Enfin, au chapitre 9, nous nous pencherons sur les fondements historiques et philosophiques de la notion d'unification des tribunaux, en liant histoire et théorie du droit aux développements survenus au Canada, aux États-Unis, en Australie et en Angleterre. Quels facteurs sous-jacents ont-ils amené ces pays à choisir une voie donnée? Et que signifient ces orientations, sur le plan de la politique et de la pratique, pour l'avenir des tribunaux canadiens de première instance?

Une bibliographie annotée suit le texte, agencée par pays, provinces et États pour en faciliter la consultation. Conséquemment, les renvois bibliographiques dans le texte donnent le nom de l'auteur et précisent la section de la bibliographie où se trouve l'ouvrage cité.

REMERCIEMENTS

Tout projet qui demande un travail d'investigation considérable oblige son auteur envers bien des gens. Des juges, des fonctionnaires de tribunaux et leur personnel de soutien, des universitaires et des chercheurs dans les trois États et les trois provinces ont été exceptionnellement serviables. Les juges en chef des trois États ont trouvé le temps de me rencontrer, en dépité de leur calendrier chargé, et les administrateurs principaux de leurs cours m'ont offert l'aide et l'hospitalité qui ont rendu mes visites sur place si agréables et instructives. Je n'oublie pas non plus les collègues et les amis dans tout le Canada qui m'ont donné leur temps, leurs idées et leur assistance d'une façon à laquelle un rapport officiel ne peut jamais pleinement rendre justice.

Tout au long de l'élaboration de ce rapport et la recherche qu'il a nécessité, les membres et le personnel du Conseil canadien de la magistrature ont su appuyer mon travail en créant autour de lui une atmosphère dynamique. Les réunions du Comité de l'administration de la justice se sont révélées aussi stimulantes que les meilleurs séminaires de recherche, et la rétroaction des membres du comité sur le projet de rapport a permis d'y apporter des améliorations.

Nonobstant l'aide et l'appui que l'on m'a généreusement accordés, je reste le seul responsable des conclusions et des interprétations que l'on trouvera dans ce rapport.

Chapitre deux

La réforme des structures judiciaires : mise en contexte

L'intérêt que suscite à l'heure actuelle la réforme des tribunaux de première instance découle des trois réformes majeures intervenues au cours des 25 dernières années :

- la fusion des cours supérieures avec les cours de comté et de district, et la création, dans chaque province où il y avait auparavant deux cours distinctes et séparées, d'un tribunal unique de droit commun ayant compétence en première instance;

- la transformation des cours de magistrat locales, qui constituaient auparavant le troisième palier de première instance – disséminées sur le territoire et souvent formées de juges non juristes –, en réseaux provinciaux de tribunaux investis d'une compétence d'attribution de plus en plus large;

- la création, dans certaines localités et dans certaines provinces, de tribunaux unifiés de la famille possédant une compétence spécialisée dans un domaine que se partageaient auparavant en première instance différents niveaux de tribunaux.

Ces changements sont certes familiers pour tous ceux qui évoluent au sein du système judiciaire canadien. Il est toutefois utile d'en rappeler brièvement l'historique. On y distinguera à la fois les orientations générales suivies et les réponses particulières apportées à travers le pays.

UN QUART DE SIÈCLE DE RÉFORMES

Dans les années 60, époque où ces trois changements sont survenus, les tribunaux canadiens perpétuaient la structure qu'avaient envisagée les rédacteurs de la *Loi constitutionnelle* de 1867. Les dispositions de cette loi relatives au système judiciaire, soit les articles 96 à 101, prévoyaient, pour chaque province, l'existence de cours supérieures, de même que de cours de district ou de comté administrées par les provinces, mais dont les juges étaient nommés par le gouvernement fédéral (d'où l'appellation courante de «juge de l'article 96»). À cette époque, tout comme pendant les 82 années subséquentes qui ont vu l'entrée de nouvelles provinces dans la confédération, les cours supérieures étaient des tribunaux centraux de première instance modelés sur la Haute cour de justice anglaise. Elles étaient situées dans une (ou parfois deux) agglomérations centrales de la province (à partir desquelles les juges, dont la compétence s'exerçait tant en première instance qu'en appel, se déplaçaient à l'occasion en tournée). Les juges étaient appelés à trancher les causes civiles et criminelles majeures.

Les cours de district ou de comté étaient décentralisées, surtout dans les provinces où la population était plus dispersée comme l'Ontario, le Nouveau-Brunswick ou la Nouvelle-Écosse. Les juges des cours de comté étaient des juges résidents investis d'une compétence civile et criminelle variée, et même de responsabilités extrajudiciaires. Traditionnellement, les juges des cours de comté ou de district entendaient les causes civiles dans lesquelles les sommes demandées étaient peu importantes et les causes criminelles portant sur des infractions mineures.

Les infractions punissables de peines légères ainsi que les étapes préliminaires des poursuites criminelles étaient du ressort des magistrats et des juges de paix. Nommés par les autorités provinciales, ils exerçaient souvent leurs fonctions à temps partiel.

Cette structure à trois niveaux était commune à toutes les provinces au moment de leur entrée dans la confédération (aux quatre premières provinces s'en sont ajoutées trois dans les dix années suivantes, deux en 1905 et la dernière, Terre-Neuve, en 1949). La seule exception était la province de Québec qui, au lieu des cours de district ou de comté, possédait une Cour supérieure dont les juges étaient répartis dans un plus grand nombre de localités de résidence que leurs homologues de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, notamment. Ces structures sont demeurées intactes jusqu'au milieu des années 60, les réformes se bornant plutôt à élargir la compétence des niveaux inférieurs de la hiérarchie : c'est ainsi que les cours supérieures ont conservé un volume de travail relativement faible par rapport aux juges des cours de comté et de district qui ont vu s'accroître leur compétence civile, alors que les magistrats élargissaient leur compétence en matière criminelle et familiale et se voyaient parfois attribuer une compétence pour les affaires civiles qu'on appelle maintenant «petites créances».

Rarement était-il alors question de réforme de l'organisation judiciaire. Tout comme aujourd'hui, le sujet était loin de constituer une priorité sociale, que ce soit aux yeux des hommes politiques ou de l'opinion publique. De plus, changer les structures présentait beaucoup de difficultés. En effet, toute proposition de fusion des cours supérieures, de comté et de district émanant d'une province nécessitait des modifications corrélatives à la *Loi sur les juges* (fédérale), laquelle détermine, en vertu de l'article 96 de la Constitution, le nombre de juges que le gouvernement fédéral peut nommer et dont il peut fixer le traitement. De même, toute proposition d'élargir la compétence pénale des magistrats et des juges de paix nécessitait la modification du *Code criminel* fédéral. (À la différence des États américains ou australiens, les provinces canadiennes ne possèdent ni le pouvoir de créer des infractions criminelles ni celui d'établir la procédure à suivre en matière pénale.) Ainsi, tout changement au droit provincial régissant l'organisation des tribunaux devait-il s'appuyer sur un certain consensus, de peur de voir les adversaires des réformes provinciales porter le combat au niveau du gouvernement fédéral.

Les fusions

De fait, la première tentative provinciale de fusion des cours supérieures et des cours de comté s'est heurtée à un échec. En 1969 en effet, la Colombie-Britannique a adopté une loi de fusion, mais le Parlement fédéral n'a jamais autorisé les modifications nécessaires. Ce refus serait attribuable à l'intervention du juge en chef de la Cour suprême dont la préférence allait au maintien d'une petite cour centrale de première instance. Des cours supérieures et des cours de comté et de district ont donc coexisté dans neuf provinces jusqu'en 1973, année qui a marqué la mise en oeuvre d'une fusion à l'Île-du-Prince-Édouard, sans conteste la plus petite province du pays tant par le territoire que par la population. Cette même année, la Commission de réforme du droit de l'Ontario rejetait par une seule voix l'idée de fusion [I.E. Partie I, ch. 3].

Cinq ans plus tard, la fusion devenait un thème national majeur avec l'adoption par l'Alberta, le Nouveau-Brunswick et la Saskatchewan, à une année d'intervalle, de lois établissant une Cour du Banc de la Reine unique ayant statut de cour supérieure et formée de juges résidents desservant un nombre accru de localités. C'est en Alberta que l'opposition a été la plus forte, mais les dispositions habilitantes ont été adoptées sans heurt par le Parlement fédéral. En 1980, cinq provinces avaient des tribunaux de première instance à triple niveau, tandis que les cinq autres n'avaient que des tribunaux à double niveau.

Au cours des années qui ont suivi, le Manitoba, puis Terre-Neuve ont fusionné leurs deux cours visées par l'article 96. Dans les deux premières semaines du mois de mai 1989, l'Ontario et la Colombie-Britannique ont présenté des projets de loi prévoyant la création d'une cour unique sous le régime de l'article 96. Bien que les adversaires du projet aient fait campagne auprès d'Ottawa, la création de cette cour unique faisait peu de doute. À l'été 1990 donc, au moment où la Colombie-Britannique et l'Ontario mettaient en oeuvre leur législation, le système des cours de comté n'existait plus qu'en Nouvelle-Écosse. Mais lorsque cette dernière a annoncé, la même année, la constitution d'une commission sous la présidence de l'ancien doyen de la Faculté de droit de Dalhousie, William Charles, tout indiquait qu'il en résulterait une recommandation de fusion. Comme prévu, la Commission a effectivement recommandé la fusion dans un rapport déposé en avril 1991, et le gouvernement provincial a immédiatement annoncé son intention de présenter un projet de loi en ce sens.

On peut résumer en disant qu'en moins de 20 ans, on a assisté à la disparition du système à double niveau de cours supérieures et de cours de district ou de comté qui existait dans neuf des dix provinces depuis la confédération. Nous sommes ainsi passés de l'époque où le Québec était l'exception à une époque où chaque province possède maintenant en propre une cour supérieure unique.

La création des cours provinciales

Sur le plan constitutionnel, toutes les cours supérieures sont des cours provinciales en ce sens qu'elles relèvent des provinces pour leur organisation, leur administration et leur financement (à l'exception du traitement et des frais des juges, dont la charge incombe au gouvernement fédéral qui les nomme). Toutefois, au cours du dernier quart de siècle, chacune des provinces a créé une cour distincte appelée cour provinciale, à laquelle elle a attribué les tâches qu'accomplissaient jusqu'alors les cours de magistrat de même que d'autres tribunaux locaux. Ce changement s'est opéré encore plus rapidement que les fusions puisqu'il était largement terminé en moins

de 15 ans. Grâce à lui pourtant, en une seule génération, une panoplie d'organismes judiciaires, souvent décriés pour leur dépendance à l'égard des autorités locales chargées de l'exécution de la loi, se sont transformés en un réseau d'institutions au professionnalisme rehaussé et dont la compétence dépasse largement celle de leurs équivalents en Angleterre ou aux États-Unis.

En Ontario, c'est la *Loi sur l'administration de la justice*, adoptée en 1968, qui est généralement reconnue comme point tournant en ce qu'elle abolissait les cours de magistrat et créait une Cour provinciale unique formée de juges ayant compétence en matière pénale, familiale et de la jeunesse (par la suite le Tribunal pour adolescents). En vertu de cette loi qui mettait en oeuvre les recommandations du volumineux rapport du juge en chef James C. McRuer, *Inquiry into Civil Rights*, [I.E. vol.2], l'administration de ces tribunaux passait des municipalités au gouvernement provincial. Cinq ans plus tard, la *Justice Development Commission* de la Colombie-Britannique recommandait des réformes majeures dont l'élément clé consistait en la création d'une cour provinciale administrée par la province et formée de juges de profession. Le projet présenté s'inspirait de la législation ontarienne [Millar et Baar, ch. 13].

En fait, l'Ontario n'a pas été la première à remplacer le système des «tribunaux de police» locaux. La Cour provinciale du Nouveau-Brunswick avait été créée l'année précédente, à la faveur du programme d'égalité des chances mis sur pied par le premier ministre Louis Robichaud. La Cour provinciale du Québec avait quant à elle été établie en 1965, bien que l'organisation des tribunaux de création législative dans cette province ait été fort différente de celle des tribunaux similaires dans les autres provinces. La Cour provinciale du Québec possédait essentiellement une compétence civile (comparable à la compétence d'exception des anciennes cours de district ou de comté au Canada anglais), alors que les affaires criminelles ressortissaient à la Cour des sessions de la paix, également formée de juges de profession et relevant de l'administration provinciale.

Une fois l'impulsion donnée, à la fin des années 60, par la réorganisation des cours de magistrat dans les grandes provinces, le changement s'est effectué rapidement. À la fin des années 1970, la Nouvelle-Écosse était la dernière province à nommer un juge en chef à la tête de sa Cour provinciale et Terre-Neuve, la dernière à nommer encore des non juristes parmi ses juges. À l'époque où ces change-ments ont été introduits, les cours de magistrat, qui occupaient le dernier des trois niveaux de tribunaux de première instance, étaient souvent associées plus étroitement aux représentants des gouvernements locaux dont ils partageaient certaines responsabilités (et le plus souvent aussi des locaux) que les deux autres niveaux visés à l'article 96. Aujourd'hui second palier de l'appareil judiciaire relevant de l'administration des provinces, les cours provinciales sont devenues partie intégrante du cadre judiciaire.

L'existence d'une cour provinciale dans chaque province ne doit pas faire oublier qu'il subsiste encore des fragments de juridictions extérieures aux deux niveaux de tribunaux de première instance. En Nouvelle-Écosse, la Cour de la famille a gardé son statut particulier de tribunal composé de juges nommés par les autorités provinciales et administré par le ministère provincial des services sociaux. Au Québec, la Cour provinciale, la Cour des sessions de la paix ainsi que le Tribunal de la jeunesse ont été fusionnés en une Cour du Québec unique en 1988, mais on a conservé une myriade de cours municipales administrées localement (maintenant uniques en leur genre au Canada), dont les trois plus importantes possèdent également une compétence à l'égard de certaines poursuites menées sous l'empire du Code criminel. À nouveau en Nouvelle-Écosse, la cour des petites créances jouit d'un statut anormal qui l'apparente à un tribunal administratif. En Ontario enfin, la Cour des infractions provinciales, bien que liée sur le plan administratif à la Cour provinciale, reconnaît aux juges de paix non professionnels qui y siègent une compétence sans égale ailleurs au pays.

Il faut souligner, cependant, le petit nombre de ces exceptions dictées par le grand volume d'infractions punissables de peines légères et de poursuites civiles à faible incidence pécuniaire. Étant donné la compétence législative relativement étendue des provinces, il est remarquable de constater la faible diversité des modèles adoptés jusqu'à maintenant.

Tribunaux unifiés de la famille

C'est dans ce troisième secteur que les réformes structurelles ont jusqu'ici donné les résultats les plus diversifiés. La création de tribunaux unifiés de la famille, à savoir le regroupement de toutes les affaires familiales au sein d'un tribunal unique formé d'une seule catégorie de juges, demeure en effet une tâche largement inachevée, à la différence des

deux réformes antérieures. Il sera particulièrement important d'analyser les causes de cette demi-réussite si l'on veut comprendre les questions que pose actuellement l'unification des tribunaux de première instance.

Au milieu des années 70, on a assisté à une concertation des efforts en vue de regrouper les litiges familiaux en un seul tribunal. Jusqu'alors, la ligne de démarcation tracée entre le domaine relevant de la compétence exclusive des juges des cours supérieures (divorce et partage des biens) et le domaine pouvant être attribué aux juges nommés par les autorités provinciales (garde et accès, bien-être de l'enfance et exécution des ordonnances alimentaires au profit des enfants) faisait en sorte que les différents éléments d'un litige mettant aux prises les mêmes adversaires étaient tranchés par deux tribunaux différents. Mais, dans les années 1970 et 1980, les lacunes de cette juridiction partagée ont été d'autant plus dénoncées par les experts universitaires, les commissions de réforme du droit fédérale et provinciales et les praticiens, que le droit de la famille faisait lui-même l'objet de réformes en profondeur.

Contrairement aux fusions ou à la création de cours provinciales qui ont été entièrement le fruit d'initiatives provinciales, les tribunaux unifiés de la famille doivent en partie leur évolution aux efforts déployés par le gouvernement fédéral. À la fin des années 70, le ministère fédéral de la Justice a favorisé la création et participé au financement de projets-pilotes de tribunaux unifiés de la famille dans quatre villes : St. John's à Terre-Neuve, Fredericton au Nouveau-Brunswick, Hamilton en Ontario et Saskatoon en Saskatchewan. L'Île-du-Prince-Édouard avait également manifesté son intérêt, mais vu sa petite taille, le ressort du tribunal-pilote aurait englobé toute la province, de sorte que cette dernière n'a pas été jugée admissible au programme. Faisant fi du projet fédéral, l'Île-du-Prince-Édouard décida donc d'aller seule de l'avant et de créer un tribunal unifié de la famille, le premier du genre au Canada.

Devant le succès remporté par les quatre tribunaux-pilotes, le Nouveau-Brunswick a étendu la formule à tout son territoire. Les trois autres provinces, toutefois, ne lui ont pas emboîté le pas. St. John's, Hamilton et Saskatoon ont conservé leurs tribunaux unifiés de la famille, mais jusqu'à ce jour Terre-Neuve, l'Ontario et la Saskatchewan n'ont pas poussé plus loin l'expérience. Entre temps, parallèlement à la fusion de ses cours supérieures et de ses cours de district, le Manitoba créait un tribunal unifié de la famille à Winnipeg et dans l'est de la province, tribunal dont il a récemment étendu la compétence aux communautés de l'ouest et du nord. Depuis 1977, donc, l'unification des tribunaux de la famille a été réalisée dans six provinces, bien qu'elle ne soit complète que dans la moitié d'entre elles.

Malgré l'appui du gouvernement fédéral aux projets-pilotes, l'unification des tribunaux de la famille a soulevé des questions particulièrement délicates sur le plan des relations fédérales-provinciales. Comme pour les deux autres réformes, des mesures législatives fédérales parallèles sont nécessaires à la mise en oeuvre d'une loi provinciale. À la différence des deux autres réformes, toutefois, l'organisation d'un tribunal unifié de la famille est soumise à l'application de l'article 96 de la Constitution, lequel confère au gouvernement fédéral le pouvoir de nommer les juges des cours supérieures. Or, un siècle d'interprétation constitutionnelle a révélé une autre facette de l'article 96 : dans la mesure où seul le gouvernement fédéral est habilité à en nommer les juges, ni le gouvernement provincial ni le gouvernement fédéral ne peuvent amputer les cours supérieures d'une partie essentielle de leur compétence pour la confier à une cour de justice ou à un tribunal administratif dont les membres sont nommés par les gouvernements des provinces.

Suivant cette interprétation de l'article 96, le regroupement des affaires familiales devant un tribunal unique suppose que ce tribunal soit composé de juges nommés par le gouvernement fédéral puisque les questions touchant le partage des biens relèvent de la juridiction fondamentale de la cour supérieure. Or, la compétence à l'égard des litiges en matière familiale fait actuellement l'objet d'un partage entre cours supérieures et cours provinciales, c'est-à-dire entre juges nommés par le gouvernement fédéral et juges nommés par le gouvernement provincial. De sorte que, contrairement à la fusion ou à l'abolition des cours de magistrat, l'unification des tribunaux de la famille nécessiterait un nouveau partage du pouvoir de nomination. Soit que le gouvernement fédéral nomme une forte proportion des juges antérieurement nommés par les provinces, soit que les gouvernements provinciaux mettent au point un mécanisme permettant de limiter le pouvoir discrétionnaire fédéral sur les nominations qui étaient auparavant de leur ressort.

L'impasse actuelle a conduit un certain nombre de tenants des réformes à proposer l'idée d'une modification constitutionnelle. Ainsi, en 1987, dans le *Rapport de l'enquête sur le fonctionnement des tribunaux de l'Ontario* (rapport Zuber), on

recommandait l'unification des affaires familiales au sein de la Cour provinciale et, dans la mesure où ce changement était constitutionnellement impossible, la modification de la Constitution. Cependant, les plus fervents partisans d'un tribunal unifié de la famille veulent que ce tribunal en soit un de juridiction supérieure et s'opposeraient donc à une unification «par le bas».

Dans les faits, les trois provinces disposant d'un système de tribunaux de la famille pleinement unifiés ont confié l'ensemble des affaires familiales à leurs cours supérieures, les provinces du Nouveau-Brunswick et du Manitoba ayant chacune créé une Division de la famille au sein de leur Cour du Banc de la Reine. Ainsi, il n'y a pas eu constitution d'un nouveau tribunal, mais seulement transfert à la cour supérieure de la partie des affaires familiales qui, auparavant, relevait formellement de la compétence des juges nommés par les autorités provinciales.

En dépit de l'appui continu et même croissant dont jouit l'idée d'unification des affaires familiales sous l'égide des cours supérieures, aucun projet en ce sens n'est présentement à l'étude devant les législatures provinciales. Par contre, on a procédé à trois fusions et une quatrième est en cours, et ce depuis la dernière création d'un tribunal unifié de la famille.

LA RÉFORME DES TRIBUNAUX DE PREMIÈRE INSTANCE : BILAN

Où en sommes-nous après 25 ans de réformes? Voyons d'abord les deux réformes appliquées à l'échelle nationale, soit la fusion des cours de première instance visées à l'article 96 et la création de cours provinciales professionnelles. Grâce à ces deux changements, nous sommes passés d'un modèle essentiellement anglais à un modèle aux traits typiquement canadiens.

En 1961, les tribunaux de première instance au Canada ressemblaient de manière frappante aux tribunaux anglais. Dans chaque province, sauf au Québec, existaient trois niveaux de première instance, chacun étant comparable au tribunal anglais de niveau équivalent :

(1) Une petite cour centrale d'élite, investie du pouvoir inhérent de surveillance d'une cour supérieure en Angleterre. Cette cour centrale avait compétence complète en matière civile, sans égard à l'importance de la somme en litige, compétence exclusive en matière de brefs de prérogative et enfin compétence exclusive sur les infractions criminelles les plus graves. Un, parfois deux centres urbains pouvaient servir de localité de résidence pour les juges. Ces derniers siégeaient à l'occasion en tournée ou aux assises dans différentes localités de la province.

(2) Un réseau de cours de comté ou de district qui, à l'exemple des cours de comté anglaises «visait à rapprocher la justice du justiciable» [Sissons, I.B.]. En raison des limites fixées par la loi quant à l'importance des sommes en litige, les cours de comté voyaient exclue de leur compétence civile la plupart des affaires sortant du cours ordinaire : en 1961, la limite allait de 500 à 5 000 $. En matière criminelle, leur compétence s'étendait, dans toutes les provinces, aux procès sans jury et, dans quelques-unes, aux procès devant jury; les juges des cours de comté entendaient généralement une plus grande proportion de causes criminelles que leurs collègues des cours supérieures. En matière civile, les cours de comté pouvaient, suivant la pratique établie, connaître des demandes quelle que soit la somme en litige avec le consentement des parties, consentement que celles-ci donnaient d'autant plus volontiers qu'elles habitaient à l'extérieur des quelques centres urbains desservies par un juge résident.

(3) Un réseau de cours de magistrat encore très semblable au système anglais des lay courts, malgré l'augmentation marquée au Canada du nombre de magistrats ayant reçu une formation de juriste. Les cours de magistrat étaient surtout des tribunaux criminels. Leur compétence s'était cependant élargie aux affaires de la jeunesse, elles pouvaient connaître des questions reliées à la famille et, dans la moitié des provinces, statuaient également sur les petites créances.

En 1991, ces trois niveaux avaient été ramenés à deux, chacun étant fondamentalement différent des trois niveaux subsistant en Angleterre :

(1) Une cour supérieure plus grande et davantage disséminée sur le territoire, ayant compétence à l'égard d'une plus grande variété de causes civiles, criminelles et familiales;

(2) Une cour professionnelle, à vocation provinciale, ayant compétence quant à la plupart des causes criminelles. Dans bon nombre de provinces, la charge essentiellement criminelle de cette cour est assortie d'une large gamme d'affaires familiales délicates ainsi que de litiges civils où la somme en jeu n'excède pas une limite fixée par la loi.

Les cours supérieures qui existent actuellement au Canada sont très différentes de la cour centrale de première instance en Angleterre dont, jusqu'à ce jour, les membres de la Haute cour de justice siègent à Londres et se déplacent pour se rendre dans d'autres villes, mêmes les plus populeuses [Ingman, III]. Les cours supérieures canadiennes entendent des causes que les cours anglaises de même niveau sont trop heureuses de laisser aux juges itinérants ou à ceux des cours de comté. De même, les cours provinciales actuelles au Canada n'ont que peu de ressemblance avec les cours de magistrat anglaises, qui n'ont pas compétence à l'égard des actes criminels et président rarement les enquêtes préliminaires, deux tâches qui forment une partie importante de la charge des juges canadiens des cours provinciales.

Cet éloignement par rapport au modèle judiciaire anglais témoigne d'un changement de sensibilité de la société canadienne. Dans un article qu'elle écrivait en février 1954 dans la *Revue du Barreau canadien*, la respectée juge Helen Kinnear faisait les réflexions suivantes au sujet de la réforme de la Cour de comté de l'Ontario dont elle faisait partie :

[TRADUCTION] *Si j'ai eu la témérité de proposer certains changements à l'administration de la justice au niveau des cours de comté, ce n'est pas faute d'apprécier l'excellence générale de l'appareil judiciaire ontarien ni de reconnaître la dette que nous avons envers nos législateurs pour l'intérêt manifeste qu'ils témoignent depuis 1971 à l'endroit des tribunaux. Ce n'est pas non plus faute d'estimer à sa juste valeur la contribution de la mère patrie à la formation des principes mêmes sur lesquels repose notre système et l'exemple qu'elle nous propose depuis que nous avons accédé à l'autonomie gouvernementale. Il est d'ailleurs manifeste, à la lecture des recueils de lois, que les législateurs ontariens n'ont jamais tardé à prendre note des changements qui intervenaient dans l'appareil et la procédure judiciaires en Angleterre et qu'ils ont promptement copié les réformes qui s'imposaient* [Kinnear, I.E. à la p. 160].

Outre que «l'intérêt manifeste» des législateurs ne susciterait probablement plus aujourd'hui autant d'éloges de la part des juges canadiens, tout indique qu'ils ne définiraient plus forcément le progrès comme la copie des réformes anglaises.

La principale réforme intervenue dans la structure des tribunaux anglais de première instance au cours du dernier quart de siècle a été la création de la *Crown Court*, instance qui n'a pas d'équivalent au Canada. La *Crown Court* est un tribunal criminel spécialisé dont la compétence s'étend à tous les actes criminels. Elle n'a pas de juges attitrés, sauf dans la mesure où des juges des autres cours sont assignés à y siéger (parfois pour de longues périodes ou même pour une période indéfinie). Il s'agit essentiellement d'un canal servant à coordonner le traitement des affaires criminelles une fois franchi le stade de la Cour de magistrat.

Au milieu des années 70, le juge Nathan T. Nemetz, alors juge en chef de la Cour suprême de Colombie-Britannique, voyait en la *Crown Court* un modèle dont l'adoption aurait donné aux avocats criminalistes accédant aux tribunaux supérieurs l'occasion d'être affectés plus souvent à des procès criminels. Cette question, toutefois, a été largement réglée par la fusion, en Colombie-Britannique et dans d'autres provinces, de la Cour suprême et des cours de comté. Ainsi, l'expansion des cours supérieures au Canada a-t-elle non seulement constitué une nouvelle voie par rapport au système de la mère patrie, mais elle a eu simultanément pour effet de diminuer la pertinence et l'attrait de la nouvelle *Crown Court*.

Nous sommes-nous éloignés du système judiciaire anglais pour simplement adopter à la place le modèle américain? Non, ce n'est pas le cas. Certes, les cours supérieures aux États-Unis – appelées généralement «tribunaux de première instance de droit commun» – connaissent une plus grande répartition géographique et leur champ de compétence est plus varié; en ce sens, les cours supérieures canadiennes se rapprochent de leurs équivalents dans la plupart des 50 États. Il existe, toutefois, une nette différence entre nos cours provinciales et les «tribunaux de première instance d'exception» chez nos voisins du sud.

Aux États-Unis, aucun tribunal d'exception ne peut, quel que soit l'État, instruire un procès pour *felony* grave. Sauf quelques exceptions permises récemment en ce qui concerne les plaidoyers de culpabilité à l'égard de cette catégorie d'infractions, l'autorité de ce tribunal ne s'exerce en effet qu'à

l'égard des *misdemeanors* et autres infractions punissables d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas un an. Or, dans toutes les provinces canadiennes, les juges des cours provinciales entendent quotidiennement des causes portant sur des actes criminels punissables de peines allant jusqu'à l'emprisonnement à vie.

La différence entre les tribunaux ayant une compétence d'attribution canadiens et américains s'étend également au domaine civil. Aux États-Unis, ces tribunaux sont pratiquement tous compétents aussi bien en matière civile que criminelle, leur taux de compétence civile atteignant généralement 25 000 $. Au Canada en revanche, la moitié des cours provinciales n'entendent pas de causes civiles. Ainsi, la compétence des tribunaux de niveau inférieur se limite, dans les États américains, aux infractions criminelles punissables de peines légères et aux causes civiles à faible incidence pécuniaire, alors que les tribunaux canadiens équivalents entendent davantage de causes criminelles (et des causes plus importantes) et moins de causes civiles. Il semble donc que les cours provinciales canadiennes soient plus spécialisées que les tribunaux d'exception américains.

MOTIFS DES RÉFORMES

Rétrospectivement, les réformes présentées dans ce chapitre nous paraissent avoir suivi un cours inéluctable. Pourtant, l'Angleterre conserve, à l'échelle du pays, un système de magistrats non juristes à temps partiel et, au centre, un tribunal d'élite. Comment se fait-il alors qu'il y ait eu, au Canada, professionnalisation de la cour de magistrat et fusion des cours supérieures et des cours de comté? Pour répondre à cette question, il nous faut examiner les motifs à l'origine de ces réformes, voir comment leur nécessité s'est imposée et pourquoi l'opposition s'est avérée inefficace ou ne s'est pas manifestée.

Paradoxalement, on peut affirmer que les réformes ont vu le jour en raison même des efforts déployés pour maintenir le système traditionnel des cours supérieures en tant que tribunaux de première instance centralisés de petite taille. En effet, pour atteindre cet objectif, il fallait réduire le volume croissant des activités de la cour supérieure, surtout en matière civile. En raison, par exemple, de l'augmentation du nombre et de l'importance des réclamations découlant des accidents d'automobiles, les cours supérieures étaient submergées de litiges mettant en cause de fortes sommes d'argent, mais dont l'importance juridique s'affaiblissait. La complexité des affaires civiles n'était donc plus, si tant est qu'elle l'avait déjà été, directement proportionnelle à l'importance de la somme en litige.

La solution la plus simple consistait à confier aux cours de comté et de district certaines causes jusque-là portées devant les cours supérieures. Mais l'augmentation du taux de compétence fixé par la loi et le recours au mécanisme de la compétence par consentement (inconnu devant les tribunaux américains ayant une compétence d'attribution) auraient imposé à ces cours un fardeau et des responsabilités nouvelles. D'où la nécessité d'apporter un plus grand soin au choix des juges appelés à trancher des litiges mettant en cause des sommes plus élevées et de mieux coordonner le travail des différentes cours de comté et de district, pour éviter que la charge accrue ne soit trop inégalement répartie. Au besoin, une partie du travail pouvait être confiée à d'autres instances.

Dans la mesure où les magistrats auraient hérité d'un nombre accru de causes relatives à des infractions criminelles graves, on pouvait s'attendre à ce qu'ils soient mieux en mesure d'exercer leurs nouvelles responsabilités. Il aurait donc fallu recruter des personnes plus compétentes, lesquelles auraient exigé en retour un meilleur salaire et de meilleurs conditions de travail, ainsi qu'une garantie d'indépendance correspondant aux responsabilités et au statut acquis. Certes, il en aurait résulté une augmentation du coût d'administration de la justice pour les provinces, mais aussi un prestige accru pour le corps judiciaire provincial. Les gouvernements provinciaux auraient adopté des mesures pour encourager la professionnalisation des cours de magistrat – d'où une qualité rehaussée aux yeux du public et des avantages plus attrayants pour les titulaires.

Parallèlement à l'émergence des cours provinciales professionnelles, les cours de comté et de district ont vu également s'accroître leur niveau professionnel. Aux responsabilités du juge local se sont ajoutées les responsabilités croissantes des cours de comté et de district. Lorsque ces juges ont commencé à faire valoir qu'ils avaient toutes les qualifications voulues pour assumer une bonne partie du travail des cours supérieures, il est devenu de plus en plus difficile de résister à leurs pressions. À l'origine, les fusions ont eu lieu dans des provinces suffisamment petites pour que la cour fusionnée demeure une unité collective fonctionnelle. Dans la mesure où les fusions ultérieures en Ontario et en Colombie-Britannique

auraient pu être moins fonctionnelles, les arguments en ce sens, après la fusion de six cours plus petites, ont perdu de leur pertinence.

Reportons-nous à l'origine de ce cycle de changements structuraux en parcourant le texte d'une allocation présentée à l'ouverture des tribunaux ontariens à Toronto, le 9 janvier 1961. Le trésorier de la Société du barreau du Haut-Canada, John J. Robinette, c.r., s'adressait en ces termes aux juges de la Haute Cour réunis sous la présidence de leur juge en chef, James C. McRuer :

[TRADUCTION] *Le volume de travail que les cours de vos seigneuries ont abattu pendant l'année écoulée est proprement phénoménal. Que vous ayez pu soutenir le volume croissant des litiges portés devant la Cour suprême de l'Ontario tient presque du miracle. Ce volume croissant provient non seulement de l'augmentation normale, dans une société en expansion, des secteurs ordinaires de litiges, tels les accidents d'automobile, les contrats, etc., mais aussi de l'émergence, au cours des dix ou quinze dernières années, de champs de compétence entièrement nouveaux [litiges commerciaux importants..., contrôle judiciaire..., droit du travail..., contrôle de l'utilisation des sols...]*

Pour toutes ces raisons, la charge de travail des tribunaux a été très lourde et tout indique qu'elle le sera encore plus en 1961. Une augmentation du nombre de juges à la Haute Cour de justice s'imposerait peut-être mais, très respectueusement, je ne crois pas qu'il soit souhaitable d'assister à une expansion indéfinie de la cour. Je suggère plutôt aux autorités compétentes d'examiner la possibilité de soulager cette cour d'un fardeau aujourd'hui à mon avis inutile en augmentant la compétence pécuniaire des juges des cours de comté à tout le moins en matière d'accidents d'automobile, et pourquoi pas, pour les causes où la somme en litige n'excède pas 10 000 $. Si tel était le cas, les membres de cette cour pourraient consacrer davantage de temps à des questions plus importantes où le droit demande encore à être élucider...[Silk, I.E. aux p. 2 et 3].

À la fin de janvier, le procureur général de l'Ontario, A. Kelso Roberts, demandait au sous-procureur général adjoint, Eric H. Silk, c.r., d'entreprendre une vaste étude de la compétence des cours de comté et de district.

Dans son rapport de 144 pages, M. Silk recommandait que le taux de compétence pécuniaire des cours de comté et de district soit augmenté. Au lieu des limites en vigueur de 1 000 $, 1 200 $ et 4 000 $, selon la question en litige, il recommandait des limites de 2 500 $ et de 10 000 $. D'autres provinces ont connu une vague semblable d'augmentations, mais aucune d'elles n'a dépassé la limite de 5 000 $. (La C.-B. avait mis à l'essai la limite de 7 500 $ en 1957, mais l'a ramenée à 5 000 $ l'année suivante. En Alberta, la limite est passée de 600 à 1 000 $.) [Silk, I.E. à la p. 32]. L'augmentation recommandée était conditionnelle à la mise en place d'un «système d'échange» permettant l'affectation des juges en fonction de la charge de travail, sans égard aux frontières des comtés et des districts.

On y recommandait également de retirer diverses tâches quasi judiciaires et administratives de la compétence des juges des cours de comté. Dans de nombreuses régions, le juge de comté recevait encore les demandes de citoyenneté. En matière de relations de travail, l'arbitrage constituait communément une source extérieure de revenu. Et au moins 63 lois provinciales conféraient au juge de comté des tâches administratives à titre de *persona designata*.

Le rapport Silk a nécessité d'importantes recherches et la tenue de 32 séances publiques dans toute la province. Ses recommandations ont trouvé un large écho au barreau et probablement aussi au sein de la magistrature tant de la Haute Cour que des cours de comté. Pourtant, parce qu'il a favorisé la transformation des juges de comté, (les faisant passer du statut de magistrats locaux exerçant une compétence limitée à celui de juges jouissant des vastes responsabilités juridictionnelles), le rapport marquait une étape importante vers la création d'une cour unique de première instance du type visée à l'article 96. Ironie du sort, le rapport a depuis longtemps sombré dans l'oubli; le rapport Zuber de 1987 sur la justice en Ontario n'en fait même pas mention dans sa bibliographie.

LES COURANTS ACTUELS

L'examen des deux seules réformes des tribunaux de première instance à avoir été «achevées» à ce jour révèle le passage d'une structure judiciaire anglaise à une structure judiciaire canadienne. Mais qu'en est-il de la troisième réforme majeure, celle du tribunal unifié de la famille? Jouissant d'un large appui, les tribunaux unifiés de la famille n'ont pourtant été implantés que partiellement. En fait, ils témoignent d'un autre changement dont la direction, toutefois, reste encore nébuleuse. Deux directions sont possibles et peut-être conflictuelles :

(1) En faisant du domaine de droit le principe d'organisation d'un tribunal de première instance, nous nous dirigeons peut-être vers une division fonctionnelle des tribunaux de première instance. En matière familiale, la division actuelle entre cour supérieure et cour possédant une compétence d'attribution serait abolie, ce qui fait que la plupart des cours provinciales auraient une compétence presque exclusivement criminelle. Quant au rôle des cours supérieures existantes, il serait dominé par les causes civiles. Suivant cette hypothèse, les affaires familiales seraient tranchées au niveau de la cour supérieure, mais par des juges spécialisés dont les fonctions seraient parallèles à celles de leurs collègues spécialistes des affaires civiles, tout en étant distinctes.

(2) En abolissant la distinction, en matière familiale, entre cour supérieure et tribunal possédant une compétence d'attribution, le tribunal unifié de la famille pourrait constituer une première étape vers l'élimination des tribunaux de première instance à deux niveaux en matière civile et criminelle. C'est le scénario envisagé en Ontario avec la mise en place de la «phase deux», en vertu de laquelle les deux nouveaux paliers que constituent la Division générale et la Division provinciale se fondraient en une Cour de justice de l'Ontario unique. Il pourrait continuer à y avoir, sur le plan administratif, des divisions entre les affaires civiles, criminelles et familiales, mais ces divisions seraient fondées sur des règles plus flexibles que dans le modèle fonctionnel décrit précédemment.

Les avocats et les juges qui ont réclamé la création des tribunaux unifiés de la famille ont exprimé leur méfiance à l'endroit de la première hypothèse. Selon eux, une spécialisation trop rigide ne permettrait pas aux juges de ces tribunaux, quotidiennement aux prises avec des litiges comportant une forte charge émotive, de prendre un peu de répit. Elle pourrait également faire revivre les différences de statut qui autrefois séparaient les niveaux et qui, dans ce cas, sépareraient les domaines de droit. Inversement, toutefois, le second scénario pourrait engendrer ou venir renforcer l'opposition à un tribunal unifié de la famille de la part des adversaires d'un tribunal criminel unifié.

Vu le caractère conflictuel de ces scénarios, il n'est pas étonnant que les tribunaux unifiés de la famille n'aient connu qu'une implantation partielle. Au Québec, la réforme a mis l'accent sur la réduction de la charge de la Cour supérieure, de sorte que la compétence en matière familiale y reste divisée. En Ontario, la politique actuelle du gouvernement est d'unifier la juridiction familiale, mais seulement en parallèle avec l'unification de la juridiction pénale, de sorte que la compétence en matière familiale y reste également divisée. En Colombie-Britannique et en Alberta, la modification de la structure des tribunaux de première instance n'est pas en ce moment une option envisagée aux fins d'améliorer l'efficacité juridictionnelle en matière familiale, de sorte que, là aussi, la compétence demeure divisée.

Depuis le mois de juin 1990, toutefois, date à laquelle les procureurs généraux des provinces ont approuvé le principe d'une unification complète des tribunaux de première instance, le second scénario est devenu le but affiché des partisans du prochain cycle de réformes judiciaires. Tout en nous éloignant encore un peu plus du modèle anglais, l'unification complète représenterait également une rupture fondamentale par rapport au modèle canadien en éliminant les deux niveaux de tribunaux de première instance et, partant, la distinction entre les juges nommés par les autorités fédérales et ceux nommés par les autorités provinciales.

Le modèle qui émergerait pourrait être à juste titre appelé le «modèle de l'*American Bar Association*» (ABA) car il s'inspire des *Standards Relating to Court Organization*. Il s'agit des dernières normes formulées par l'ABA en 1990, mais qui reprennent essentiellement la même formule d'un tribunal unifié de première instance à niveau unique approuvée en 1974, formule qui s'appuyait à son tour sur des normes datant de 1938 :

[TRADUCTION] *Le système judiciaire doit reposer sur une structure simple : un tribunal de première instance et une cour d'appel, chacun étant doté des divisions et des sections voulues. Le tribunal de première instance doit, au besoin, établir des procédures et des divisions spécialisées selon le type d'affaires criminelles, civiles et familiales relevant de sa compétence.*.[Standard 1.10]

Le tribunal de première instance ne devrait être formé que d'un seul niveau et ne comporter qu'une seule catégorie de juges [Standard 1.12]

Si les procureurs généraux des provinces ont approuvé à l'unanimité le modèle de l'*American Bar Association*, ce n'est pas qu'ils soient pour autant favorables à un tribunal de facture américaine. En

réalité, très peu nombreux sont les États américains à avoir établi le tribunal à niveau unique préconisé par l'ABA. Au cours des dix dernières années, un seul État est venu s'ajouter à la liste de ceux qui ont unifié leurs tribunaux de première instance, et la plus grande partie des efforts d'unification, comme on le verra aux chapitres 3, 4 et 5, s'écartent par plusieurs aspects importants de l'organisation idéale prônée par l'ABA. En revanche, l'idéologie sous-tendant les normes de l'ABA s'inscrit aisément dans le discours libéral de l'égalité formelle qui domine la culture politique et juridique américaine.

En adoptant le modèle de l'ABA comme objectif de la réforme judiciaire, les procureurs généraux empruntent une voie différente de celle de leurs homologues dans la plupart des autres pays. Au sein du Commonwealth, l'approche conservatrice prédomine. En Australie, les cinq États continentaux possèdent des tribunaux de première instance à trois niveaux selon le modèle anglais et les réformes en cours mettent l'accent sur la professionnalisation et l'élargissement de la compétence des cours de magistrat. Le seul État à avoir fusionné sa cour suprême et ses cours de district les a redivisées 35 ans plus tard. En Nouvelle-Zélande, une commission juridique a recommandé, dans une étude majeure sur la structure judiciaire à double niveau du pays, l'élargissement de la compétence de la Cour de magistrat et le maintien d'une petite Cour suprême. La commission cite en l'approuvant le rapport ontarien Zuber et le modèle qu'elle propose s'apparente étroitement à la structure des tribunaux du Québec. En Inde, la structure à double palier – chaque État ayant une Haute Cour et une Cour de district – est par certains aspects plus proche de la structure canadienne puisque l'Inde a suivi notre exemple constitutionnel en conférant aux autorités fédérales le pouvoir de nommer les juges des hautes cours, et aux autorités des États, celui de nommer les juges des cours de district. Mais la jurisprudence y a évolué différemment, donnant plus de latitude aux cours de district et laissant aux hautes cours une forte proportion d'appels ainsi que des procès portant surtout sur le droit commercial, le droit des contrats et des biens ainsi que le droit constitutionnel. Ailleurs dans le Commonwealth, on a maintenu au moins deux tribunaux de première instance, même dans les petits pays des Caraïbes.

Nous n'avons pas entrepris, aux fins du présent rapport, d'étude systématique des pays de tradition civiliste, mais selon les données disponibles sur les systèmes judiciaires de l'Europe continentale, les tribunaux de première instance à niveaux multiples y sont courants. Par contre, la Suède possède un tribunal de première instance unifié, qui fait partie d'un système administré par l'entremise d'un organisme central indépendant et innovateur, le *Domstolsverket* (l'Administration nationale des tribunaux, dont le siège est situé à Jonkoping). Toutefois, aussi expéditif et efficace soit-il, ce tribunal demeure fondamentalement différent du modèle de l'ABA. Tout comme les autres pays du continent, la Suède a des juges de carrière, de sorte que ses tribunaux unifiés se composent de juges dont les responsabilités et les salaires varient. Il y existe donc plus d'une catégorie de juges de première instance. Soulignons également que ce tribunal de première instance à niveau unique est lié à un système de cours d'appel investies du pouvoir de réinterroger les témoins entendus au procès.

En bref, le tribunal unifié de première instance que propose l'ABA en modèle comporte non seulement un niveau unique, mais aussi une catégorie unique de juges – deux attributs qu'on a peine à discerner à l'examen des tribunaux de première instance ailleurs dans le monde. Cette formule n'a pourtant pas pris naissance aux États-Unis. Elle dérive de l'idée de tribunal unifié que le professeur de la faculté de droit de Harvard, Roscoe Pound, avait empruntée des *Judicature Acts* adoptés dans les années 1870 en Angleterre. Ces lois portaient unification des différentes cours supérieures en une seule Haute Cour de justice ne comportant d'une seule catégorie de juges, réforme historique à l'époque. En 1940, le professeur Pound avait conçu un modèle organisationnel qu'il disait «unifié», même si la séparation entre tribunaux de droit commun et tribunaux ayant une compétence d'attribution y était maintenue.

Des organismes américains voués à la réforme judiciaire reprirent la bannière de l'unification, contribuant ainsi à élargir le concept. L'*American Judicature Society* (AJS), qu'avait fondée en 1913 le journaliste Herbert Harley du Michigan, a joué à cet égard un rôle-clé. Harley cherchait des façons d'améliorer la pratique du droit et le fonctionnement des tribunaux. En 1912, il visita Osgoode Hall à Toronto et en revint particulièrement impressionné par la surveillance qu'exerçait la Société du barreau du Haut-Canada sur ses membres ainsi que par la qualité de la Haute Cour de justice de l'Ontario, unifiée suivant le modèle anglais en 1882. Non content, à son retour, de fonder l'AJS, Harley se mis à écrire et à voyager activement pour prôner la nécessité de créer un barreau indépendant et un tribunal unifié. Sous l'égide de ses successeurs dans les années postérieures à la Seconde

guerre mondiale, l'AJS a travaillé avec l'ABA et d'éminents juges et avocats à la promotion de la réforme des tribunaux, réforme fondée sur un concept élargi d'unification dont l'inspiration originale prenait en partie sa source au nord de la frontière.

En résumé, la tendance actuelle en matière de réforme des tribunaux est de s'écarter encore davantage du modèle anglais qui a marqué les tribunaux canadiens de première instance pendant tout le premier siècle d'existence du pays, pour aller au-delà du modèle distinctif à deux niveaux qui domine aujourd'hui. Le modèle visé est celui d'un tribunal de première instance unique, composé d'une seule catégorie de juges. Une telle structure judiciaire n'existant au Canada ni dans d'autres pays du Commonwealth, il nous faudra, pour mener une étude empirique du fonctionnement et des effets des réformes, nous tourner vers les États-Unis à la recherche des juridictions se rapprochant le plus des normes de l'ABA. Nous nous y emploierons dans les chapitres 3, 4 et 5.

Par ailleurs, il n'existe pas encore à ce jour de recherches empiriques sur les réformes mises en oeuvre dans les tribunaux canadiens. On examinera donc aux chapitres 6 et 7 la situation dans les provinces qui ont la plus longue pratique en matière de fusion et la plus grande expérience en matière de tribunal unifié de la famille. Cet examen devrait nous aider à établir des liens entre les réalisations américaines et le cadre canadien.

LE CONTEXTE GLOBAL DU CHANGEMENT INSTITUTIONNEL

Notre examen des structures judiciaires s'inscrit dans un contexte plus global marqué par le changement du rôle des tribunaux et l'intérêt accru que manifestent chercheurs et dirigeants à l'endroit des autres institutions politiques et sociales. Point n'est besoin de répéter à quel point le rôle des tribunaux a évolué et continuera d'évoluer depuis l'avènement de la *Charte des droits et libertés*. Qu'il suffise, aux fins du présent rapport, de rappeler que si le public s'est toujours intéressé à l'administration de la justice, il est à l'heure actuelle encore plus conscient de l'enjeu et n'hésite plus à demander des comptes aux institutions judiciaires.

L'intérêt grandissant dont sont l'objet les institutions judiciaires va de pair avec l'attention croissante portée à d'autres institutions sociales. Les travaux se multiplient sur l'autonomie des institutions – comment elles en viennent à avoir une vie propre, moulant le comportement de leurs membres à un degré insoupçonné par les générations précédentes de sociologues, soucieux avant tout de l'influence des facteurs psychologiques, économiques ou sociaux sur le comportement individuel. Ainsi, les politicologues James G. March et Johan P. Olsen ont publié récemment un ouvrage majeur, *Rediscovering Institutions : The Organizational Basis of Politics*, où ils accordent une attention spéciale non seulement à l'influence des institutions, mais aussi à la nature du changement institutionnel. L'anthropologue et analyste des cultures, Mary Douglas, a synthétisé son oeuvre il y a quelques années dans une série de conférences intitulées *How Institutions Think*. Même la théorie marxiste contemporaine reconnaît le rôle des institutions comme agent médiateur et déflecteur des forces sociales et économiques.

Dans quelle mesure les tribunaux influencent-ils le comportement des juges qui les servent, des avocats qui y exercent, des administrateurs qui les gèrent et du public qui y vient? Dans quelle mesure un nouveau cadre organisationnel – un nouveau tribunal de première instance – viendra-t-il modifier ces attentes institutionnelles ou en engendrer de nouvelles?

Nous vivons une période où les institutions sensibles aux pressions du marché subissent des changements radicaux. Pour ne prendre qu'un exemple dans un domaine connexe aux tribunaux, pensons aux regroupements interprovinciaux et même internationaux qu'ont opérés les grands cabinets juridiques au Canada. Les tribunaux canadiens ont déjà changé davantage au cours des 25 dernières années qu'au cours du siècle écoulé. Or, si les institutions déterminent effectivement ce que nous sommes, il est essentiel de comprendre de quelle façon les changements institutionnels – en l'occurrence les changements dans la structure judiciaire – peuvent influencer l'acte même de juger et l'image que les juges se font d'eux-mêmes.

Chapitre trois

Réforme de l'organisation judiciaire en pratique : l'Illinois et le Dakota du Sud

Les deux chapitres suivants traiteront de l'organisation et du fonctionnement des tribunaux unifiés de première instance de trois États : l'Illinois, le Dakota du Sud et le Minnesota. L'Illinois a été choisi parce qu'il a le plus ancien système de tribunaux unifiés de première instance des États-Unis (en place depuis le 1er janvier 1964) et parce que c'est encore l'État le plus populeux à posséder un tribunal unifié de première instance (la population de l'Illinois, qui dépasse 11 600 000 habitants, est plus nombreuse que celle de n'importe quelle province canadienne). Le Dakota du Sud a été retenu parce qu'il a l'un des trois seuls tribunaux unifiés de première instance dont le financement et l'administration relèvent non pas des autorités locales, mais de l'État. Il se pourrait donc que quelques-unes des procédures administratives clés de cet État correspondent davantage à celles des tribunaux canadiens, qui sont administrés par les gouvernements provinciaux et non par les autorités municipales ou de comté. Le Minnesota a été choisi à la fois parce qu'étant le dernier État à avoir unifié ses tribunaux de première instance, les participants auront de ce fait plus de chances de se souvenir de la transition, et parce que son système judiciaire est celui qui s'apparente le plus au modèle prôné par l'*American Bar Association*.

Avant de poursuivre, il convient d'expliquer brièvement pourquoi d'autres États n'ont pas été choisis. La sélection s'est faite d'après un ouvrage de référence de 420 pages intitulé *State Court Organization 1987*, qui a été préparé conjointement par la *Conference of State Court Administrators* et le *National Center for State Courts*. La Partie II contient des tableaux illustrant l'organisation judiciaire des 50 États, du district de Columbia et de Porto Rico. Il est ressorti des conversations que nous avons eues avec le personnel du *National Center* (cet organisme, dont le siège national est situé à Williamsburg (Virginie), est l'organe de recherche, de formation et de service des tribunaux relevant des États) qu'il n'y a pas eu d'autre unification depuis la compilation des données de 1987. C'est ce qu'ont confirmé des tableaux relatifs à l'organisation des tribunaux en 1989 figurant dans le dernier rapport (février 1991) sur les *State Court Caseload Statistics* des États-Unis.

L'examen de ces tableaux révèle que trente-neuf États (plus Porto Rico) possèdent au moins deux tribunaux de première instance ayant compétence sur tout le territoire de l'État en matière civile et criminelle. La ligne de démarcation entre les tribunaux de première instance de droit commun et les tribunaux de première instance ayant une compétence d'attribution fait en sorte que ces derniers connaissent habituellement des petites créances et des *misdemeanours*, de même que de quelques *felonies* et des poursuites civiles ne dépassant pas 25 000 $ US. Bon nombre de ces États ont divers tribunaux ayant une compétence d'attribution, et certains d'entre eux conservent des tribunaux spécialisés (par exemple, en matière de successions et de jeunesse).

Parmi les onze États qui restent, deux (soit l'Iowa et le Connecticut) furent étudiés il y a dix ans dans le cadre d'un vaste projet de recherche sur les réformes administratives des tribunaux financé par le *U.S. National Institute of Justice* et placé sous la direction de Thomas A. Henderson. Quatre autres (le Kansas, le Missouri, l'Oklahoma et le Wisconsin) étaient fondamentalement unifiés étant donné que leur tribunal de première instance de droit commun connaissait de toutes les affaires civiles et criminelles; toutefois, ces quatre États avaient encore des tribunaux compétents en matière de circulation et de règlements locaux, et les cours municipales du Wisconsin continuaient de connaître de causes relatives à la conduite en état d'ébriété dans le cadre de leur compétence en matière de circulation. Le Massachusetts a été écarté parce que même s'il possède un tribunal de première instance unique, la *Trial Court of the Commonwealth*, composé de 281 juges recevant tous le même traitement, ce tribunal a sept divisions qui correspondent aux tribunaux de droit commun, tribunaux ayant une compétence d'attribution et tribunaux spécialisés qui existaient auparavant. Quant à l'Idaho, il semble avoir des tribunaux dont la structure et l'administration sont identiques à celles du Dakota du Sud, mais c'est finalement ce dernier qui a été choisi, avec le Minnesota et l'Illinois. Enfin, le district de Columbia a été écarté car sa juridiction ne déborde pas la ville de Washington et tout se passe dans un palais de justice unique. Quelque unifié que soit ce district, son expérience a paru moins pertinente vu l'existence dans chaque ressort au Canada de nombreux palais de justice.

Les trois systèmes judiciaires qui ont été choisis ont tous des caractéristiques propres qui les différencient des tribunaux canadiens; en conséquence, les consultations concernant les États-Unis ne sont pas entièrement pertinentes pour nous, et le modèle

américain n'est pas, d'emblée, transposable chez nous. Par contre, il est probable que certaines tendances ressortiront, et il sera question des autres systèmes judiciaires encore plus unifiés lorsque ces modèles seront analysés au chapitre 5.

L'ILLINOIS

L'étude du système judiciaire de l'Illinois est fascinante parce qu'elle est remplie de contrastes. Ainsi, le tribunal de première instance très unifié de cet État, qui connaît de tous les litiges, qu'il s'agisse de poursuites de peu d'importance en matière de circulation ou de poursuites civiles de plusieurs millions de dollars, fut le premier tribunal semblable aux États-Unis. Par contre, dans d'autres domaines touchant la réforme judiciaire, l'Illinois a pris du retard sur d'autres États puisqu'il a conservé un système administratif décentralisé, parfois contrôlé par des greffiers élus à l'échelon local. D'autre part, l'organisation judiciaire de l'Illinois est si flexible que ses 806 juges peuvent instruire n'importe quel type de procès dans n'importe quel comté de l'État. Pourtant, on constate souvent l'existence d'une spécialisation qui est aussi grande que dans les systèmes judiciaires moins flexibles des provinces canadiennes. Enfin, la compétence et le professionnalisme de nombreux juges et administrateurs judiciaires de l'Illinois sont considérables. Par contre, l'intensité de la politique au niveau des collectivités locales et de l'État de même que les spectaculaires cas de corruption mis au jour dans le comté de Cook ont inévitablement fait des victimes parmi des hommes et des femmes talentueux et de valeur.

Comme il s'agit de décrire brièvement la façon dont les tribunaux unifiés de première instance de l'Illinois sont organisés, il sera difficile de saisir ces forces et ces tensions. Il devrait toutefois être possible d'évoquer le cadre dans lequel les processus administratifs des tribunaux entrent en jeu.

Le contexte social et constitutionnel

La population de l'Illinois s'élève actuellement à 11 658 000 habitants; l'État est plus populeux que n'importe quelle province canadienne et que tous les autres États, sauf quatre. Il y a plus de cinq millions d'habitants dans le seul comté de Cook, qui comprend Chicago et une multitude de banlieues. Plus de six millions de personnes vivent dans les 101 comtés situés dans la partie inférieure de l'État, *«downstate»*, qui s'étendent sur 400 milles du nord au sud et sur plus de 200 milles de l'est à l'ouest. Près du tiers de ces six millions d'habitants vivent dans les quatre comtés-satellites (*«collar counties»*) qui entourent le comté de Cook. Dans le reste de l'État, il y a surtout des petites villes et des régions rurales (Rockford est la deuxième ville en importance de l'Illinois), où vivent cependant plus de quatre millions de personnes, même si la superficie totale de l'État est beaucoup moins grande que celle de toutes les provinces canadiennes sauf les trois provinces maritimes. Par sa superficie, l'Illinois vient au vingt-quatrième rang parmi les 50 États.

L'Illinois a fait son entrée dans l'Union en 1818, et ses tribunaux remontent à 1778 sous le régime américain, à 1763 sous le régime britannique et même à une époque antérieure sous le régime français. Par conséquent, lorsqu'eurent lieu les grandes réformes de 1964, cela faisait un siècle et demi que l'État développait son système judiciaire. La création de nouveaux tribunaux à mesure que de nouveaux besoins surgissaient produisit un réseau de cours de circuit, de cours de comté, de cours municipales et de tribunaux des successions, ainsi que de tribunaux de juges de paix et de magistrats de police. En 1962, comme on le rapporte dans une brève histoire officielle des tribunaux de l'Illinois,

[TRADUCTION] *... le comté de Cook avait 208 tribunaux : la Cour de circuit, la Cour supérieure, le Tribunal de la famille, la Cour criminelle, le Tribunal des successions, la Cour de comté, la Cour municipale de Chicago, 23 cours municipales et communales, 75 tribunaux de juges de paix et 103 tribunaux de magistrats de police* [Rolewick, II.C., à la p. 19].

Il y avait eu des tentatives en vue de réorganiser les tribunaux dans les années 50 et, en novembre 1962, un amendement constitutionnel prévoyant l'unification des tribunaux de l'État fut adopté par les électeurs de l'Illinois lors d'une élection générale. Cet amendement édictait le *Judicial Article* de 1964 qui divisait l'État en circonscriptions judiciaires comprenant chacune une cour de circuit unique et trois catégories d'officiers de justice : des juges de circuit, des juges associés et les magistrats. Les juges de circuit et les juges associés étaient dotés d'une pleine juridiction à l'égard de tous les dossiers dont ils étaient saisis, tandis que la juridiction des magistrats pouvait être limitée par une loi.

En 1969, une assemblée constituante commença à se réunir pour entreprendre une révision générale de la Constitution de l'État. Cette démarche aboutit à l'adoption de la Constitution de 1970 qui apporta un certain nombre de changements au *Judicial Article* de 1964, notamment l'abolition du poste de

magistrat. Dans les faits, les juges associés qui avaient été nommés aux termes du *Judicial Article* de 1964 furent promus juges de la cour de circuit et les magistrats devinrent juges associés.

Les dispositions de 1964 et de 1970 demeurent des points de repère importants pour comprendre l'organisation des tribunaux de première instance de l'Illinois aujourd'hui. Il y a actuellement vingt-deux cours de circuit, et le nombre de comtés relevant de chacune d'elles varie entre un et douze. Les limites des circuits peuvent être modifiées par une loi. En 1964, il y en avait vingt et un, mais ce nombre a augmenté lorsque l'ancien 12th Circuit formé de trois comtés, situé au sud du comté de Cook, fut scindé pour tenir compte de l'accroissement de la population dans les banlieues situées au sud de Chicago. La population des circuits (d'après le recensement de 1980) varie entre 135 902 habitants dans les deux comtés formant le 21st Circuit créé et plus de cinq millions d'habitants dans le comté de Cook. Deux circuits en banlieue de Chicago, situés au nord et à l'ouest du comté de Cook, comptent plus des deux tiers d'un million d'habitants. Seize circuits ont une population qui varie entre 175 000 et 375 000 habitants.

Le 3 décembre 1990, il y avait 392 juges de circuit, soit 177 dans le comté de Cook et 215 dans les comtés situés dans la partie inférieure de l'État. Les juges de circuit sont élus pour une période de six ans. Les candidats doivent d'abord se présenter à une élection primaire pour obtenir l'investiture d'un parti politique, puis se présenter comme candidat de ce parti à l'élection générale. Une fois élus, toutefois, les juges de circuit se représentent selon un système par lequel le nom du juge apparaît seul sur le bulletin de vote, et les électeurs décident si le mandat de ce candidat devrait être renouvelé pour une autre période de six ans. Un juge doit recueillir 60 p. cent des voix pour conserver son poste.

Les nominations en vue de combler les postes devenus vacants à cause de la non-réélection d'un juge ou pour d'autres raisons sont faites par le plus haut tribunal de l'État, à savoir la Cour suprême de l'Illinois. C'est une procédure inhabituelle puisqu'elle exclut toute intervention du gouverneur quant au choix des juges. En effet, dans la plupart des États, même dans ceux dont les juges ne sont pas nommés mais élus, c'est habituellement le gouverneur qui effectue les nominations, à mesure que des juges prennent leur retraite ou meurent, et les nouveaux juges se présentent ensuite comme candidats à l'élection suivante.

L'Illinois fait également une distinction entre les juges de circuit qui sont résidents et les juges qui ne siègent pas dans un lieu particulier. Au moins un juge de circuit est élu dans chaque comté, et au moins trois juges sont élus à l'échelle du circuit. La législature de l'Illinois a récemment adopté une autre variante de cette division pour le comté de Cook : 94 juges de circuit sont élus à l'échelle du comté, 56 sont élus dans la ville de Chicago et les 27 autres sont élus par des électeurs du comté en dehors de Chicago.

Le 3 décembre 1990, il y avait aussi 414 juges associés, soit 204 dans le comté de Cook et 210 dans les comtés situés dans la partie inférieure de l'État. Dans chaque circuit, les juges associés (qui sont parfois appelés juges associés de circuit ou simplement associés) sont nommés par les juges de circuit pour une période renouvelable de quatre ans. Tous les juges associés doivent posséder une formation juridique, et le pouvoir de limiter leur compétence est accordé à la Cour suprême de l'État par l'article 8 du *Judicial Article*. La Règle 295 de la Cour donne aux juges associés une compétence en matière civile et familiale qui est identique à celle des juges de circuit, ainsi qu'une compétence en matière criminelle à l'égard des infractions punissables d'une peine d'emprisonnement d'au plus un an. Dans les faits, les juges associés sont saisis des affaires courantes qui relèvent traditionnellement de la compétence des tribunaux inférieurs, quoique certains juges associés puissent statuer sur des affaires normalement instruites par des juges de circuit.

Le juge en chef de chaque cour de circuit est investi d'un pouvoir administratif considérable. Il est élu pour un an (pour trois ans dans le comté de Cook) par tous les juges du circuit, y compris les juges associés; son mandat est renouvelable. Cependant, un juge associé ne peut exercer les fonctions de juge en chef.

Les circuits plus populeux ont des administrateurs judiciaires qui sont nommés par les juges et qui relèvent d'eux; par contre, la plupart des circuits doivent s'en remettre au personnel administratif des gouvernements de comté, en particulier aux employés des greffes. Les greffiers de comté sont élus à partir de listes présentées par les partis politiques; l'embauchage des employés des greffes n'est pas réglementé par des normes de fonction publique. Les salaires des employés et les dépenses de fonctionnement des greffes sont à la charge des gouvernements de comté.

Par ailleurs, une foule de dépenses des tribunaux de première instance sont payées à partir du budget de l'État : les salaires et les dépenses des juges, les salaires et les avantages sociaux des sténographes judiciaires (y compris les coûts relatifs à la préparation des transcriptions pour les indigents) et de l'adjoint administratif du juge en chef de la cour de circuit, ainsi que les programmes judiciaires connexes d'arbitrage obligatoire.

Vu la géographie différente des circuits de l'État, vu aussi le pouvoir considérable dont sont investis les juges en chef des cours de circuit et le contrôle administratif exercé par les comtés nous avons cru bon de visiter plusieurs circuits durant notre séjour d'une semaine dans l'Illinois. De plus, il était important que nous rencontrions aussi des personnes ayant l'habitude de faire face aux difficultés propres aux circuits plus importants. Nous avons donc eu des entrevues dans les villes suivantes : à Marion, qui est le siège du *First Circuit*, dont font partie les neuf comtés les plus au sud de l'État; à Wheaton, qui est le chef-lieu du comté de DuPage, qui est le deuxième comté et le deuxième circuit judiciaire en importance de l'État; à Waukegan, qui est le chef-lieu du comté de Lake, qui forme, avec un autre comté, le 19th Circuit situé au nord de Chicago (le troisième circuit en importance de l'État); et à Chicago, au palais de justice principal de la Cour de circuit du comté de Cook, qui est situé au centre-ville. Nous avons interrogé des membres du personnel administratif de l'État à Springfield et à Chicago, et nous avons rencontré le nouveau juge en chef de l'Illinois (qui a déjà été juge en chef de la cour de circuit) et le nouveau directeur administratif des tribunaux de l'Illinois, qui était lui-même un ancien juge de la Cour suprême et un ancien juge en chef du *20th Circuit*.

La visite de plusieurs circuits a certes été profitable, mais il a fallu restreindre le champ de notre enquête. Dans chaque circuit, nous avons pu rencontrer des membres du personnel administratif et des juges qui ont eu des responsabilités administratives. Dans la plupart des circuits, nous avons également pu rencontrer d'autres juges de circuit. Toutefois, il nous a été impossible de sonder l'opinion des membres du barreau local ou de rencontrer des juges associés plus nouveaux. Par ailleurs, nous n'avons pu visiter qu'un palais de justice dans chaque circuit; nous n'avons donc pas vu à l'oeuvre les tribunaux-satellites qui existent dans les deux principaux circuits.

Il peut y avoir une autre distorsion, attribuable à l'aide inestimable et enthousiaste que nous avons reçue de l'*Administrative Office of the Illinois Courts*, qui s'est chargé d'organiser des réunions dans les circuits locaux. Comme l'*Administrative Office* a répondu à nos demandes et a fait en sorte que nous puissions rencontrer des membres du personnel judiciaire et administratif chevronnés et fort bien renseignés, il est probable que nous avons vu un échantillon non représentatif de cours de circuit. En effet, il se peut que ces quatre circuits aient saisi mieux que d'autres les avantages que peut procurer l'unification, dans la mesure où les juges en chef consacraient plus de temps à la gestion des affaires de leur circuit et bénéficiaient d'un soutien administratif professionnel.

Le fonctionnement des tribunaux unifiés de première instance

Le travail est distribué aux juges de circuit et aux juges associés suivant un ensemble de règles applicables dans tout l'État et de pratiques locales. Ainsi, dans le *First Circuit* dans le sud de l'Illinois, qui est formée de plusieurs comtés et où il y a moins de juges, des juges de circuit, dont le nombre varie entre un et trois sont désignés par le juge en chef pour régler des dossiers dans chaque comté; ceux qui sont rattachés aux plus petits comtés (où il n'y a pas plus d'un ou deux jours de travail par semaine) siègent régulièrement dans les comtés du circuit où le travail est plus abondant. Six juges associés secondent les quatorze juges de circuit; la plupart travaillent à temps plein dans les deux principaux comtés, tandis que les autres s'occupent des comtés qui restent. Dans les plus petits comtés, un juge de circuit peut instruire toutes sortes de dossiers, ce qui évite de faire appel à des spécialistes dans un domaine particulier ou à des juges associés.

Dans les deux comtés formant le *19th Circuit* au nord et à l'ouest de Chicago, il y a suffisamment de travail pour occuper des juges de circuit à temps plein au chef-lieu de chaque comté. Auparavant, les juges avaient l'habitude d'alterner entre les deux comtés – ou, pour être plus précis, des juges du petit comté allaient instruire des causes dans le grand comté, mais cela arrive moins fréquemment maintenant, en partie parce que le système de gestion des rôles dont s'est doté le grand comté oblige les juges qui y siègent à avoir des rapports plus suivis. L'un des trois juges de circuit du petit comté a été nommé juge président de ce comté. L'autre comté a suffisamment grossi pour qu'on y crée des divisions; l'un des six juges de circuit de ce comté est président de la *Civil Division* et un autre est président de la *Criminal Division*. Cinq juges associés siègent dans le petit comté; le juge président du comté répartit les affaires entre eux. Vingt et un juges associés siègent dans le grand comté; l'un d'eux est juge

administratif de la *Family Division*, un deuxième est juge administratif de la *Traffic Division*, et un troisième est juge surveillant en matière d'arbitrage obligatoire [Voir le *19th Circuit's 1989 Annual Report*, II.C.].

Dans le *18th Circuit*, qui comprend le comté de DuPage situé juste à l'ouest de Chicago, il y a dix postes de juge de circuit et vingt-six postes de juge associé. Les juges de circuit, ainsi que quelques juges associés, siègent au palais de justice central du comté, mais la plupart des juges associés instruisent des dossiers dans de nombreux tribunaux-satellites spécialisés dans des domaines comme la circulation, les petites créances et la jeunesse, de même que dans certaines matières relatives au droit de la famille comme l'exécution des pensions alimentaires dues aux enfants. Plusieurs juges de circuit ont également été nommés juges présidents, et les dossiers civils sont répartis entre la *Law Division* (causes civiles devant jury) et la *Chancery Division* (affaires sans jury), qui ont toutes deux un juge président.

Dans le comté de Cook, la structure est encore plus complexe, comme on peut s'y attendre dans une cour où siègent près de 400 juges. Il y a deux départements. Le Département de comté comprend sept divisions fonctionnelles; leurs juges présidents, siègent au palais de justice central; la *Criminal Division* est située dans un édifice distinct qui abrite la cour criminelle, juste au sud-ouest du centre-ville, et occupe aussi des bureaux dans deux installations situées en banlieue; enfin, la *Juvenile Division* siège juste au sud du centre-ville. Le Département municipal est divisé en six districts géographiques qui ont tous un juge président. Comme la *Chancery Division* a beaucoup de travail, un juge a été nommé juge surveillant et trois juges travaillent à temps plein avec lui. Le *First Municipal District* de Chicago a des tribunaux distincts pour traiter des infractions criminelles, du logement, de l'expulsion, de la circulation, des cautionnements et du mariage. Les Divisions suivantes : *Law, Chancery, Probate, Domestic Relations* et *County*, de même que des tribunaux qui instruisent des causes civiles devant jury (litiges de moins de 15 000 $ US) et des cours des petites créances.

Il semble que les affectations administratives et judiciaires ont tendance à durer plus longtemps à mesure que grossissent ces quatre circuits, alors que les possibilités de rotation devraient en réalité être plus nombreuses. Cela est particulièrement évident à la Cour de circuit du comté de Cook, qui n'a eu que deux juges en chef depuis sa création le 1er janvier 1964. Le premier a exercé ses fonctions pendant quatorze ans, et le second achève sa treizième année. Seulement quatre autres juges en chef ont exercé ces fonctions aussi longtemps dans les vingt et un autres circuits. Cela est vrai aussi pour les juges présidents dans le comté de Cook. À titre d'exemple, les affectations antérieures de l'actuel juge président de la *Domestic Relations Division* ont duré entre quatre et six ans; il a débuté comme administrateur judiciaire sous le premier juge en chef. Le juge président de la *Chancery Division* a occupé ce poste pendant de nombreuses années avant d'être battu à l'élection de novembre 1990, après avoir été la cible de rumeurs de corruption; il a été inculpé un mois plus tard par les autorités fédérales. Les affectations judiciaires dans chaque division peuvent aussi durer indéfiniment; nous avons rencontré un juge de circuit affecté à la *Law Division* qui n'instruit que des procès civils devant jury depuis qu'il est devenu juge il y a dix ans.

Cette remarquable spécialisation dans le comté de Cook n'existe pas dans les deux circuits formés de comtés-satellites. Dans le *18th Circuit* (comté de DuPage), le juge en chef qui fut élu en 1984 a été remplacé en 1990. Dans le *19th Circuit* formé de deux comtés, il est d'usage d'élire les juges en chef pour des périodes de deux ans. En revanche, le juge en chef du *First Circuit* occupe son poste depuis 1982. Bien que ces trois circuits se distinguent du comté de Cook pour ce qui est de la durée de la période d'exercice des fonctions de juge en chef et du degré de spécialisation interne, il y a des caractéristiques communes aux trois circuits qui laissent supposer une assez grande spécialisation. Dans le *18th Circuit* et *19th Circuit*, les juges sont affectés à l'instruction de dossiers en matière civile, criminelle, familiale, et même en matière de circulation, pour des périodes indéterminées. On n'a pas l'idée d'opérer une rotation régulière des juges dans le circuit. ce qui est fort différent de la situation au Minnesota de même que dans des juridictions canadiennes, notamment la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta ou les huit régions de la Cour de justice de l'Ontario (Chambre générale).

En dépit de cette absence de rotation, les affectations judiciaires ne sont pas dépourvues de flexibilité. Dans le *19th Circuit* neuf juges de circuit sont affectés dans les deux comtés, alors qu'un dixième juge a été affecté en décembre 1989 à la Cour d'appel, qui est un tribunal d'appel intermédiaire. Dans le comté de Cook, deux juges associés sont affectés à temps plein à la *Law Division* où ils instruisent des procès civils devant jury, et des juges de circuit ainsi que des juges associés siègent ensemble dans plusieurs divisions. Des juges de circuit, tout comme des juges associés, sont

fréquemment affectés comme juges visiteurs en dehors du circuit auquel ils sont assignés. Ces affectations dans d'autres circuits situés dans la partie inférieure de l'État sont habituellement attribuables à des récusations rendues nécessaires à cause de l'identité d'un justiciable ou de la personne qui le représente. En 1988, vingt-trois juges de circuit et huit juges associés ont reçu des affectations temporaires dans d'autres circuits situés dans la partie inférieure de l'État.

C'est le comté de Cook qui reçoit le plus grand nombre de juges visiteurs, qui viennent surtout de circuits formés de comtés dans lesquels le volume de travail est insuffisant pour occuper des juges résidents à temps plein. Ainsi, trois circuits fournissent chaque année au comté de Cook des juges visiteurs qui accomplissent cinquante semaines de travail. L'un d'eux a accepté d'étendre cette période à cinquante-deux semaines et a obtenu en échange la location d'un appartement à Chicago pour l'hébergement des visiteurs, ce qui lui permet d'économiser les frais d'hôtel et d'offrir un séjour plus attrayant. En 1988 seulement, 147 juges de circuit et juges associés venant de seize circuits situés dans la partie inférieure de l'État ont accumulé 360 semaines de travail dans le comté de Cook.

Cette flexibilité au chapitre des affectations est favorisée par l'important chevauchement des compétences des juges de circuit et des juges associés. Même l'interdiction prévue à la Règle 295 de confier à des juges associés l'instruction de dossiers criminels lorsqu'il s'agit d'infractions punissables d'une peine d'emprisonnement de plus d'un an est régulièrement levée à la demande des juges en chef des cours de circuit. Ainsi, les juges en chef du *First Circuit* et du *19th Circuit* demandent habituellement que tous les juges associés qui relèvent d'eux soient soustraits à l'application de cette règle. Dans le comté de Cook, 131 juges associés ont obtenu une dispense semblable en 1988 (19 pour une période de six mois et 112 pour toute l'année). Au total, 98 juges associés rattachés à des circuits situés dans la partie inférieure de l'État ont bénéficié d'une dispense pour une période de douze mois en 1988, et 24 autres ont bénéficié d'une dispense pour une période variant entre un et onze mois.

Quoi qu'il en soit, il est évident que les juges associés instruisent habituellement des affaires qui relèvent généralement de la compétence des tribunaux inférieurs, et que les juges de circuit instruisent habituellement des causes qui relevaient auparavant de la compétence des tribunaux supérieurs. La flexibilité permet à des juges associés doués ou expérimentés de recevoir de meilleures affectations, tout comme elle permet à un juge en chef de confier à un juge de circuit moins efficace des dossiers plus courants. En revanche, l'ordre hiérarchique est très clair. Les postes administratifs sont occupés par des juges de circuit, même dans les divisions principalement composées de juges associés. Bien entendu, les juges de circuit ne reçoivent pas tous l'affectation qu'un ancien juge considérait idéale, à savoir «[TRADUCTION] *l'instruction de nombreux procès civils devant jury, et, à l'occasion, un peu de sexe et de violence, grâce à quelques procès criminels* (**felonies**)». Par contre, ils n'ont pas à craindre que l'unification de la juridiction de première instance les amène à siéger au sein d'un tribunal de la circulation ou à instruire un déluge d'affaires courantes dans d'autres divisions.

La ventilation des affectations actuelles dans le comté de Cook (tableau 3-1) illustre ces remarques. Tous les postes de juge président sont occupés par des juges de circuit, même dans les chambres et les districts municipaux qui comprennent surtout des juges associés; un seul poste de juge surveillant est occupé par un juge associé. Aucun juge associé n'est affecté à la *Chancery Division*, exception faite de ceux qui s'occupent des dossiers relatifs au droit de gage, et les juges associés sont une faible minorité au sein de la *Law Division* (quarante-cinq contre sept). L'écart est moins prononcé au sein de la *Criminal Division* et de la *Domestic Relations Division*, quoique les six chefs d'équipe de cette dernière division soient tous des juges de circuit. Enfin, les juges associés surpassent en nombre les juges de circuit au sein de la *Juvenile Division* (quatorze contre deux) et du Département municipal (les six districts), où l'écart est considérable (124 contre dix-neuf).

En résumé, les habitudes d'affectation des juges de circuit et des juges associés dans le comté de Cook de même que l'attribution de fonctions administratives ayant pour effet d'investir certains juges du pouvoir de surveiller le travail de leurs collègues dénotent incontestablement une hiérarchisation des travaux judiciaires dans ce comté. Même au *Traffic Center* de Chicago, qui est entièrement composé de juges associés, le juge surveillant est un juge de circuit. Par contre, cette tendance générale ne fait pas obstacle à l'affectation de juges de circuit dans des districts municipaux pour régler des petites créances, ni à l'instruction de procès civils devant jury par des juges associés. On observe des tendances moins frappantes mais tout aussi enracinées dans d'autres circuits. À titre d'exemple, un élément qui a joué dans l'élection d'un nouveau juge en chef dans le comté de DuPage fut la promesse faite par ce dernier de ne nommer que des juges de circuit comme présidents des différentes divisions de la cour.

Juges de circuit et juges associés

La persistance d'une distinction préexistante entre deux catégories de juges au sein d'un tribunal de première instance officiellement unifié ne devrait pas masquer bon nombre des façons dont le système de juges associés contribue au bon fonctionnement des cours de circuit. Premièrement, il fournit un terrain de formation aux futurs juges de circuit.

Trois des juges de circuit du *19th Circuit* que nous avons rencontrés à Waukegan ont fait leurs premières armes comme juges associés. Nous n'avons pu obtenir de chiffres pour l'ensemble de l'État, mais ce cheminement professionnel n'est pas exceptionnel. De fait, l'un des espoirs que nourrissaient les tenants de l'unification il y a plus de vingt ans était que l'élévation de juges associés au rang de juges de circuit diminuerait les effets négatifs entraînés par le scrutin à partir des listes

Tableau 3-1

Répartition des juges de circuit et des juges associés par division
Cour de circuit du comté de Cook (19 décembre 1990)

Division	Juges présidents surveillants	Juges de circuit	Juges associés	Juges rappelés
Chancery	1 JI	11	0	0
Mechanic's Lien	1 JI	1	2	0
Juvenile	1 JI	2	14	1
County	1 JI	4	2	1
Probate	1 JI	5	4	1
Criminal	1 JI	30	14	0
Law – Section devant jury	1 JI	33	2	3
Section fiscale	1 JI	3	2	0
Requêtes		5	0	0
Étapes préparatoires au procès	1 JI	2	0	0
Étapes préparatoires au procès – **Med Ctr**	1 JI	2	3	0
Affectation/ État d'avancement		0	2	1
Domestic Relations*	1 JI	15	16	2
Municipale				
Districts 2-6	5 JI	9	69	1
District 1 (Civil)	2 CirJ, 1 ACJ	8	16	4**
(Criminel)	1 CirJ	2	25	0
(Circulation)	1 CirJ	0	14	0
(Mariage)		0	0	1

Notes :

Source : Les données contenues dans ce tableau proviennent du grand panneau d'information qui se trouvait dans l'aire de réception attenante au bureau de l'administrateur de la Cour de circuit.
Les juges présidents et les juges surveillants mentionnés dans la première colonne ne sont pas inclus dans les autres colonnes. Les juges rappelés sont des juges à la retraite qui siègent dans le cadre d'affectations spéciales.
Cinq juges de circuit étaient alors affectés à la Cour d'appel; trois juges de circuit, huit juges associés et un juge rappelé étaient en vacances ou malades.

* Divisée en six équipes formées d'un juge chargé des étapes préliminaires et de quatre juges du fond. Les six juges chargés des étapes préliminaires (chefs d'équipe) sont des juges de circuit.

** Plus deux juges visiteurs dans les salles d'audience permanentes.

de parti. Si les partis politiques à la recherche de candidats comme juges de circuit acceptaient de choisir ceux-ci parmi un bassin de juges associés initialement choisis par les juges de circuit, des personnes plus compétentes et plus expérimentées seraient peut-être élues [Cf. Boyle, II.C.].

Le processus de sélection des juges associés comprend maintenant aussi un scrutin secret auprès des membres du barreau, qui est organisé par le *Committee on Judicial Advisory Polls* de la *Illinois State Bar Association*. Lorsqu'une nomination est pendante, le nom des candidats est inscrit sur un bulletin de vote qui est envoyé à tous les membres du barreau du circuit. Les avocats doivent évaluer les candidats sur quatre plans : intégrité judiciaire, tempérament judiciaire, compétence juridique et administration judiciaire. Les bulletins de vote sont expédiés par la poste au *State Bar Committee*, qui compile les résultats et les fait parvenir à tous les candidats et à tous les juges de circuit. Les résultats des candidats qui obtiennent un nombre de points suffisant pour faire l'objet d'une recommandation sont communiqués aux médias; le classement d'un candidat qui ne fait l'objet d'aucune recommandation n'est communiqué que si ce candidat est choisi pour le poste.

Ce scrutin secret auprès des membres du barreau crée donc un mécanisme de responsabilité publique qui n'existe pas au Canada. En dépit des craintes exprimées par les juges en chef au sujet de la méthodologie employée et de la divulgation des résultats, ces scrutins sont populaires parce qu'ils renforcent le critère du «mérite» dans un système qui par ailleurs dominé par la politique du parti. En effet, les dirigeants des organisations de parti des comtés n'ignorent pas que des juges associés peuvent devenir de futurs candidats agréés à un poste de juge de circuit, et des présidents de parti plus hardis ont parfois exercé des pressions pour que des avocats pour lesquels ils montraient une préférence soient choisis comme juges associés. Les scrutins secrets auprès des membres du barreau fournissent un contrepoids à cette pression politique. Il est clairement ressorti des entrevues que nous avons faites dans un comté républicain que les juges de circuit estimaient qu'il était particulièrement important pour l'indépendance et l'efficacité de la cour que les membres de la magistrature choisissent les candidats les plus compétents et qu'ils résistent aux pressions politiques, quand bien même elles seraient exercées par des dirigeants locaux en mesure d'influencer la façon dont le conseil local traite les demandes budgétaires de la cour.

La sélection des juges associés par les juges du circuit joue un autre rôle important dans un système de juges élus, en particulier dans les comtés ou les circuits où règne un parti unique. Ainsi, un avocat de talent qui est juge associé peut être impuissant à se faire élire s'il est membre d'un parti minoritaire (p. ex. un républicain à Chicago ou un démocrate dans le comté de DuPage). Dans un tel cas, ce juge associé pourrait être nommé à nouveau par ses collègues, et le juge en chef pourrait lui confier des dossiers qui sont habituellement réservés à des juges de circuit. Cette possibilité fournit un important contrepoids aux procédures de sélection partisanes.

Par conséquent, les juges associés peuvent souvent occuper leur poste pendant des périodes bien plus longues que la période d'exercice initiale de quatre ans et ce, pour une foule de raisons. Parmi les vingt-six juges associés qui occupaient un poste dans le *19th Circuit* le 31 décembre 1989, six avaient été nommés pour la première fois entre 1971 et 1978, quatre l'avaient été en 1981, et six autres l'avaient été entre 1982 et 1985. Par conséquent, seize des vingt-six juges associés avaient exercé leurs fonctions pendant plus d'une période de quatre ans, dix l'avaient fait pendant plus de deux périodes de quatre ans, et deux autres auraient été dans leur cinquième période d'exercice. Vingt-deux d'entre eux furent nommés juges associés entre huit et seize ans après avoir terminé leur droit; deux juges associés plus jeunes furent nommés en 1981 (respectivement quatre ans et sept ans après avoir terminé leur droit), et deux juges associés plus âgés furent nommés en 1986 (respectivement vingt et un ans et vingt-trois ans après avoir terminé leur droit). La tradition dans le *19th Circuit* de promouvoir les juges associés peut contribuer à expliquer pourquoi cela faisait encore plus longtemps que les dix juges de circuit avaient terminé leur droit (c'est-à-dire entre quatorze et vingt-six ans après leur élection initiale).

Ce système à deux niveaux de juges de circuit et de juges associés peut engendrer certaines anomalies. Ainsi, dans un circuit, un candidat n'ayant pu obtenir un poste de juge associé se présenta à l'élection suivante et fut élu juge de circuit. Bien qu'il eût été recommandé par le barreau, il s'était moins bien classé que le candidat victorieux, avec lequel il siégeait désormais. Dans l'ensemble, toutefois, les anciens juges associés qui siègent maintenant comme juges de circuit aiment ce système et trouvent que leur expérience comme juge associé leur a été profitable. Il faudra faire une analyse plus poussée pour savoir si les juges associés actuels, qu'ils soient nouveaux ou anciens, partagent cet avis.

Tableau 3-2

Juges de circuit et juges associés agréés
État de l'Illinois
(3 décembre 1990)

Circuit(s)	Nombre de comtés	Juges de circuit	Juges associés	Total	Pourcentage de juges de circuit
Comté de Cook	1	177	204	381	46 %
Circuits formés de comtés-satellites*	7	39	79	118	33 %
Circuits situés à l'extrême sud**	37	62	38	100	62 %
Circuits centraux***	30	54	39	93	58 %
Autres circuits (nord & ouest)	27	60	54	114	53 %
Totaux pour l'État	102	392	414	806	49 %

* Les *12th, 16th, 18th* et *19th Circuit* ont été groupés parce qu'ils comprennent des comtés contigus au comté de Cook.
** Les *First Circuit* ainsi que les *2nd, 3rd, 4th* et *20th Circuit* font partie du *Fifth Appellate District* dans le sud de l'État.
*** Les *5th, 6th, 7th, 8th* et *11th Circuits* font partie du *Fourth Appellate District*.

Le salaire est un élément qui pourrait différencier les deux catégories de juges. Toutefois, la différence de salaire ne dépasse guère 5 000 $ US. Le 1er juillet 1991, les juges de première instance de l'Illinois ont reçu une augmentation de salaire de 4,37 p. cent : le salaire annuel des juges de circuit est passé à 84 123 $ US et celui des juges associés est passé à 78 396 $ US Cette différence de salaire de 5 000 $ US n'a pratiquement pas fluctué depuis l'unification en 1964. À cette époque, l'écart était beaucoup plus grand, aussi bien en pourcentage qu'en dollars réels, la différence variant entre 10 000 et 15 000 $ US par an. À l'évidence, l'État n'a pas voulu augmenter cet écart. Il convient de noter que quoique les salaires actuels des juges, même en tenant compte de la récente augmentation, soient nettement inférieurs à ceux que reçoivent les juges canadiens exerçant des fonctions comparables, les salaires des juges de la cour supérieure de l'Illinois se classent quand même au seizième rang sur un total de cinquante États.

En dépit de cette petite différence de salaire, la législature de l'État paraît plus disposée à créer des postes de juge associé que des postes de juge de circuit. En novembre 1989, il y avait 389 juges de circuit et 363 juges associés. Treize mois plus tard, trois nouveaux postes de juge de circuit et cinquante et un nouveaux postes de juge associé avaient été ajoutés, ce qui atteste clairement la volonté de la législature d'augmenter les effectifs au niveau inférieur. Il s'ensuit que

Tableau 3-3

Juges de circuit et juges associés agréés
État de l'Illinois, selon la population du circuit
(3 décembre 1990)

Population du circuit	Nombre de comptés	Juges de circuit	Juges associés	Total	Pourcentage de juges de circuit
Moins de 200 000 (6 circuits)	29	51	32	83	61 %
De 200 à 300 000 (6 circuits)	39	67	45	112	60 %
De 300 à 400 000 (7 circuits)	30	77	81	158	49 %
Plus de 400,000 (3 circuits)	4	197	256	453	43 %
Totaux pour l'État	102	392	414	806	49 %

dans les circuits formés de plusieurs comtés et dont la croissance est lente (ou inexistante), la proportion de juges de circuit est plus élevée que dans les circuits dont la croissance est rapide. Le tableau 3-2 ci-haut montre qu'il y a maintenant deux juges associés pour chaque juge de circuit dans les ressorts formés de comtés-satellites. Dans le comté de Cook, c'était presque l'égalité en 1989, mais vingt-deux nouveaux juges associés ont été nommés en 1990, par opposition à aucun nouveau juge de circuit. Ce sont dans les circuits situés à l'extrême sud que la proportion de juges de circuit est la plus élevée, ce qui signifie que le volume de travail ne justifie pas la création de nouveaux postes de juge associé. Dans le tableau 3-3, on peut voir que la proportion de juges associés tend à être plus faible dans les circuits moins populeux. Plus le circuit est grand, plus la proportion de juges associés est élevée et plus la proportion de juges de circuit est faible.

Administration locale

Dans les cours de circuit de l'Illinois, comme on l'a déjà mentionné, la flexibilité qui est possible au chapitre des affectations judiciaires contraste avec la tendance qu'ont les juges à se spécialiser pendant de plus longues périodes que leurs homologues canadiens et à se déplacer moins fréquemment à l'extérieur de la région ou du comté dans lequel ils résident. Ce caractère local prononcé est renforcé par l'existence d'un système électoral à l'échelle du comté et du circuit, et par la nomination des juges associés à l'échelle du circuit. Ce caractère local est également observable dans l'administration des tribunaux de première instance. La plupart des membres du personnel non judiciaire des tribunaux de première instance sont rémunérés par les comtés qui forment le circuit. Les fournitures, l'équipement et même les locaux des palais de justice sont fournis par les gouvernements de comté. À l'heure actuelle, cette forme d'administration des tribunaux de première instance existe encore dans peut-être la moitié des États américains; elle existait dans quarante des cinquante États il y a moins de vingt ans [Voir Baar, *Separate but Subservient*, II.A., ch. 1.]. En

théorie, donc, les tribunaux de première instance des États sont administrés par la magistrature, mais en pratique cela ne s'est avéré que très récemment.

L'existence de systèmes locaux de gestion budgétaire et de gestion du personnel expose la magistrature à des difficultés particulières. Les juges de première instance américains se sont toujours plaints qu'ils devaient quémander des commissaires locaux les crédits nécessaires au bon fonctionnement de leur tribunal. On considère que c'est une situation compromettante et qui paraît diminuer l'indépendance de la magistrature. C'est le juge en chef de la cour de circuit qui est en mesure, en tant que porte-parole de la magistrature, de tenir le reste des juges de première instance à l'écart du processus politique. Qui plus est, un juge en chef dynamique peut exercer des pressions pour que la situation change. Ainsi, dans un discours qu'il a prononcé devant les membres d'une chambre de commerce locale le 18 décembre 1990 (c'est-à-dire le jour où nous étions dans le *First Circuit*), et qui a fait la une dans le quotidien *Southern Illinoisan*, le juge en chef de la cour de circuit a [TRADUCTION] «*invité les dirigeants municipaux du comté Union à se départir de leur esprit de clocher et à travailler avec les comtés voisins pour améliorer les installations judiciaires et pénitentiaires*».

En réalité, les difficultés qu'engendre l'obligation de se débrouiller avec des budgets locaux serrés ne sont peut-être pas plus nombreuses que les difficultés qu'engendre l'obligation de rivaliser avec vingt autres circuits qui ont tous des besoins que l'État doit satisfaire dans les limites de son budget judiciaire. Les avantages que présente le financement à l'échelon local sont surtout observables dans les riches comtés-satellites, dont la croissance est rapide. Dans le comté de DuPage, on est en train de construire un vaste complexe moderne pour remplacer l'ancien palais de justice. Dans le *19th Circuit*, la Cour a pu apporter une foule de changements de nature administrative avec l'appui financier du conseil du comté. Le plus grand comté de ce circuit possède maintenant un système moderne de gestion des rôles, comprenant un support informatique, qu'il n'aurait peut-être pas pu se procurer dans la cadre d'un système étatique qui doit s'efforcer de satisfaire les besoins de plus d'une centaine de palais de justice locaux.

Ce caractère local peut également renforcer et accroître les différences entre les tribunaux de première instance du Canada et des États-Unis. Ainsi, les calendriers individuels qui font le succès de nombreux systèmes de gestion des rôles aux États-Unis ne sont véritablement efficaces que lorsque les juges restent au même endroit. La mobilité que les tribunaux canadiens jugent si importante pour éviter toute partialité dans les décisions judiciaires nécessite l'établissement d'un calendrier principal qui rend les juges interchangeables; c'est un système qui est devenu fort peu efficace. On devrait pouvoir concevoir un système hybride qui combine les avantages juridiques et administratifs des deux formules, mais chaque pays a un cadre de gestion qui a tendance à affermir l'orientation dominante de ses tribunaux.

Évaluation

Comme l'Illinois possède un tribunal unifié de première instance depuis bientôt trente ans, il n'était pas possible de demander aux participants eux-mêmes d'en présenter les avantages ou les lacunes en regard de la multiplicité de tribunaux qui existait auparavant. En revanche, l'examen des trois grands critères qui ont servi à évaluer cette juridiction, à savoir l'accessibilité, la qualité et l'efficacité, semble indiquer que l'unification a procuré des avantages indéniables, mais que des problèmes fondamentaux subsistent malgré les changements novateurs que l'organisation judiciaire a subis.

L'unification des tribunaux de première instance de l'Illinois a-t-elle facilité l'accès à la justice ou l'a-t-elle rendu plus difficile? En termes géographiques, on peut encore avoir accès à un juge dans une localité. Peut-être qu'un juge résident ne siège pas tous les jours dans un petit comté, mais ce juge ou un collègue venant d'ailleurs dans le circuit peut fournir un service prompt au palais de justice du comté. Dans tous les comtés sauf ceux de Cook et de DuPage, il est possible d'obtenir un large éventail de services judiciaires auprès d'un même greffe central.

L'unification des tribunaux de première instance de l'Illinois a-t-elle permis d'améliorer la qualité de la justice? C'est le critère le plus difficile à évaluer mais, dans l'ensemble, la réponse globale devrait généralement être positive et même fortement positive. La faculté qu'a un juge en chef d'affecter des juges partout dans un circuit devrait vouloir dire non seulement que des dossiers particulièrement difficiles pourraient être instruits par les juges les plus talentueux et les plus expérimentés, mais aussi que des juges moins ferrés instruiraient des dossiers à leur mesure.

Les avantages les plus manifestes devraient être observables lorsqu'on compare les cours de circuit actuelles avec la panoplie de tribunaux à compétence d'attribution restreinte qui existaient autrefois. Avant l'unification, il arrivait souvent que des juges à temps

partiel et des juges non juristes fussent saisis de dossiers variés, comme des réclamations civiles à faible incidence pécuniaire, des infractions aux règlements locaux, des infractions routières et des ***misdemeanours***. Ces affaires sont désormais instruites par des juges associés à temps plein possédant une formation juridique que des juges de circuit, résolus à faire en sorte que les nombreuses tâches qui incombent à leur cour soient accomplies efficacement, ont choisis après avoir pris connaissance des résultats d'un scrutin secret auprès des membres du barreau. En outre, la possibilité d'obtenir de l'avancement et des affections plus variées peut inciter des avocats hautement qualifiés à présenter leur candidature comme juge associé. Sans vouloir minimiser ces avantages, toutefois, nous tenons à faire remarquer que d'autres États américains ont aboli les postes de juge à temps partiel et de juge non juriste non pas en fusionnant leurs tribunaux de droit commun et leurs tribunaux ayant une compétence d'attribution restreinte en un tribunal de première instance à un niveau, mais en créant un tribunal unique de première instance ayant une compétence d'attribution restreinte sur tout le territoire de l'État.

Une analyse de la qualité de la justice au sein des tribunaux de première instance de l'Illinois paraîtrait incomplète à des étrangers si l'on passait sous silence les spectaculaires accusations de corruption à la suite desquelles la Cour de circuit du comté de Cook a fait les gros titres à l'échelle nationale. Plusieurs scandales ont éclaté, mais celui qui a eu le plus grand retentissement s'appelait Opération Greylord. Il s'est soldé par la condamnation en 1988 de onze juges, de trente-huit procureurs et de vingt et un agents de la paix et membres du personnel judiciaire [Lockwood, II.C., aux p. 159 à 170]. La corruption concernait de modestes contraventions, mais comme elles étaient fort nombreuses, des millions de dollars purent être détournés et remis à des particuliers. Le grand responsable était le juge de circuit Richard LeFevour, qui était juge président du *First Municipal District* (Chicago) au moment où il a subi son procès, a été reconnu coupable puis a été condamné à douze ans de prison. En outre, cinq autres juges de circuit et cinq juges associés ont également été reconnus coupables et condamnés à des peines d'emprisonnement allant de trois à quinze ans.

Un système judiciaire unifié devrait fournir les moyens de régler sur le plan intérieur un problème de corruption de cette importance. Néanmoins, il s'est poursuivi pendant plusieurs années et le juge en chef de la cour de circuit à cette époque est encore juge en chef. Il semble que ce juge en chef et d'autres juges administratifs avaient pris des mesures. Pour sa part, le juge président de la division criminelle avait contacté les autorités fédérales, qui finirent par engager des poursuites judiciaires. L'énormité de la Cour de circuit du comté de Cook empêche peut-être l'établissement des contrôles nécessaires pour empêcher des pratiques malhonnêtes persistantes. Par contre, il est évident qu'à Chicago même, des représentants corrompus de partis politiques et de l'administration ont pris plus d'empire dans certains quartiers de la ville, de sorte que le démantèlement d'une vaste structure judiciaire unifiée peut exposer quelques-uns des fragments qui en résultent à des pratiques malhonnêtes encore plus durables et plus enracinées.

Le système judiciaire unifié de l'Illinois a en réalité joué un rôle positif dans le dénouement du scandale Greylord. L'un de ceux qui ont mis au jour le scandale est un juge associé du *First Circuit* qui s'était rendu dans le comté de Cook pour son affectation annuelle de six semaines. Il y a observé des affaires louches et a collaboré avec les autorités fédérales pour recueillir des éléments de preuve contre ses collègues. Et le nouveau juge président du Tribunal de la circulation de Chicago était suffisamment compétent pour être promu à un prestigieux poste de juge au sein d'une cour de district fédérale, ce qui montre comment un tribunal unifié de première instance favorise la nomination de personnes qualifiées et respectées à des postes de responsabilité.

L'unification des tribunaux de première instance de l'Illinois a-t-elle permis d'améliorer l'efficacité administrative du système judiciaire? Cette question évoque elle aussi des réponses diverses. On pourrait présumer que le nombre moyen d'heures durant lesquelles les juges siègent quotidiennement est supérieur à ce qu'il était il y a trente ans. Pourtant, les retards sont encore nombreux, et la performance de l'Illinois à ce chapitre est pire que celle de beaucoup d'États. Plus que n'importe où ailleurs aux États-Unis peut-être, c'est dans le comté de Cook que les délais sont les plus longs dans les affaires civiles (six ans entre le moment où un dossier est ouvert et le moment où il est réglé, par opposition à huit ans auparavant). Certes, le comté de Cook éprouve des difficultés particulières, mais les retards ailleurs, même dans les circuits ruraux, sont inquiétants. Aux termes d'une règle de l'État qui prévoit la tenue d'un procès criminel dans les meilleurs délais, les procès doivent commencer dans un délai de cinq mois, mais les exceptions sont si nombreuses qu'elles rendent la règle parfaitement inefficace.

Il ne faudrait pas voir dans les remarques qui précèdent une condamnation générale du système, ni une critique des efforts déployés par les personnes

talentueuses et dynamiques qui en font partie. Le financement et l'administration du système judiciaire à l'échelon local permettent à certains circuits de dispenser une justice marquée au coin de la qualité et de l'efficacité, et ces circuits sont des exemples pour d'autres États en Amérique et ailleurs. Toutefois, ce même système oblige d'autres circuits à se débattre contre des ressources insuffisantes et un climat politique hostile aux principes d'impartialité. Dans ce contexte, l'unification des tribunaux de première instance fournit un cadre dans lequel des progrès importants peuvent être accomplis, mais il se peut qu'il reste des objectifs encore plus importants à atteindre.

LE DAKOTA DU SUD

Le Dakota du Sud est un vaste État agricole (77 000 milles carrés) peu peuplé (716 000 habitants). La principale ville de l'État est Sioux Falls (100 000 habitants), qui est située dans le sud-est de l'État. La capitale de l'État, qui occupe une position centrale sur la rive ouest du fleuve Missouri, est la ville de Pierre (qui se prononce Peer) (12 000 habitants). Le Dakota est devenu un territoire en 1861; il a été scindé en deux pour former le Dakota du Nord et le Dakota du Sud, qui sont entrés dans l'Union en 1889. Les Blancs ont commencé à coloniser l'État au lendemain de la guerre de Sécession, mais même de nos jours, la population autochtone de l'État est l'une des plus importantes du pays. De fait, deux des soixante-six comtés du Dakota du Sud font entièrement partie des réserves de Pine Ridge et de Rosebud situées dans le sud-ouest de l'État.

La plupart des comtés n'étant pas assez populeux pour occuper un juge à temps plein, on aurait pu s'attendre à ce que le Dakota du Sud organise ses tribunaux de première instance davantage comme ceux des provinces canadiennes et moins comme les organes morcelés et localisés qui existaient dans l'Illinois avant l'unification de 1964. Juste avant l'unification, le tribunal de première instance de droit commun du Dakota du Sud, à savoir la Cour de circuit, comprenait vingt et un juges répartis dans dix circuits ayant chacun deux juges (sauf le *2nd Circuit* à Sioux Falls, qui en avait trois). Malgré cela, l'État avait encore de nombreux tribunaux locaux, à savoir des cours de comté de district qui exerçaient une compétence en matière de successions et de jeunesse et occasionnellement aussi en matière civile (affaires de moins de 1 000 $), des cours municipales dans quelques grands centres, et (en 1970) 240 juges de paix et 144 magistrats de police.

En janvier 1963, une commission d'étude sur l'organisation judiciaire, mise sur pied par la législature de l'État et dont les membres étaient issus des deux chambres et du barreau de l'État, recommanda la création d'un système judiciaire unifié comportant un tribunal de première instance à deux niveaux. Selon le plan de la commission, seules devaient subsister la cour de circuit et les cours de magistrats. Cette recommandation n'eut pas de suite, mais un amendement constitutionnel adopté en 1966 transforma les anciennes cours de comté en cours de comté de district comparativement moins nombreuses. Par ailleurs, une loi adoptée en 1968 abolit toutes les cours municipales sauf trois, et transféra leur compétence aux nouvelles cours de comté de district [Hall, II.E., à la p. 3].

Dans le cadre d'une autre réforme constitutionnelle amorcée au début des années 70, on rédigea un nouveau *Judicial Article* dans lequel d'anciennes recommandations furent reprises et développées. Ce texte de loi fut approuvé par une majorité de près des deux tiers des électeurs à l'élection générale de novembre 1972. Une loi de mise en oeuvre fut rapidement adoptée durant la session législative de 1973, et la réorganisation prit effet en janvier 1975.

Le *Judicial Article* faisait de la Cour de circuit le tribunal de droit commun de l'État et abolissait les cours de comté de district. La compétence de ces cours en matière de jeunesse et de successions fut transférée à la Cour de circuit. La nouvelle cour fut divisée en neuf circuits, soit un de moins qu'avant. En 1976, le nombre des circuits fut ramené à huit; chacun comprenait un nombre de comtés variant entre un et treize. Ces circuits existent encore aujourd'hui.

La loi de 1973 prévoyait que les vingt et un juges de circuit, les dix-neuf juges de comté de district et les trois juges municipaux seraient remplacés par trente-sept juges de circuit. Les électeurs eurent la tâche de choisir ceux qui, parmi les quarante-trois juges, obtiendraient les trente-sept postes qui restaient :

[TRADUCTION] *La plupart des juges qui faisaient partie de l'ancien système posèrent leur candidature en vue d'obtenir un poste de juge de circuit à l'élection de 1974. Par conséquent, la réorganisation et l'élection eurent pour effet de conserver comme juges de circuit la plupart des anciens juges de circuit et d'élever à la cour de circuit la plupart des anciens juges de comté de district* [Hall, II.E., à la p. 4].

En dépit de la disparition du tribunal intermédiaire de première instance, les anciens juges de paix et magistrats de police eurent des successeurs, suivant une formule nouvelle quoique simplifiée. Le gros du travail judiciaire fut confié à un groupe beaucoup plus restreint de magistrats à temps plein et à temps partiel possédant une formation juridique. En outre, quelques magistrats à temps partiel non juristes exerçant des pouvoirs plus restreints furent gardés, et la plupart des fonctions qu'exerçaient les magistrats non juristes furent incorporées au travail de greffiers non juristes portant le titre de magistrats-greffiers.

La différence entre les juges de paix et les magistrats non juristes des tribunaux d'avant 1972 et ceux qui les remplacèrent en 1975 résidait non seulement dans l'exécution d'une proportion plus élevée d'affaires moins importantes par des fonctionnaires à temps plein possédant une formation juridique, mais aussi, et surtout, dans l'intégration au sein de la Cour de circuit de tous les magistrats non juristes, magistrats possédant une formation juridique et magistrats-greffiers, qui furent placés sous l'autorité administrative de la Cour et de son juge président.

Non seulement la transition comporta des changements constitutionnels et législatifs formels, mais elle entraîna aussi une évolution rapide au chapitre des opérations administratives. C'est ce qu'attestent les mesures prises dès 1975 par le *Fifth Judicial Circuit* dans le nord-est du Dakota du Sud. Celui-ci remplaça cinquante-quatre juges de paix et magistrats de police non juristes par

[TRADUCTION] ... *un magistrat à temps plein possédant une formation juridique qui devait exercer ses fonctions dans tout le circuit, et onze magistrats non juristes qui étaient pour la plupart d'anciens juges de paix et magistrats de police. La transition ... s'est avérée difficile pour bon nombre des magistrats [non juristes] et, après une courte période d'essai, le juge président, avec l'approbation de la Cour suprême, les a tous remplacés [par quatre magistrats à temps partiel possédant une formation juridique]* [Hall, II.E., à la p. 5].

Même avec ces changements, le nouveau tribunal unifié de première instance, avec ses deux niveaux de juges, demeure une anomalie, qui est représentée graphiquement dans les rapports annuels du *The South Dakota Unified Judicial System*. Le premier organigramme montre qu'il y a en réalité une Cour de circuit et, à un niveau inférieur, des cours de magistrats composées de magistrats possédant une formation juridique et de magistrats non juristes. Ailleurs dans le rapport, ces cours de juridiction inférieure portent le nom de [TRADUCTION] *«chambre des magistrats»* [Benchmark 1989, II.E. à la p. 9]. Dans les faits, ces cours de magistrats n'ont aucune existence administrative distincte. Les magistrats constituent simplement un autre groupe d'officiers de justice au sein de la Cour de circuit, dont ils relèvent sur le plan administratif.

C'est cet axe hiérarchique administratif qui confère un caractère si unifié au système judiciaire du Dakota du Sud. Les juges présidents de chacun des huit circuits sont nommés par le juge en chef de Cour suprême de l'État et s'acquittent de leurs fonctions pendant son bon plaisir. À leur tour, les juges présidents nomment, avec l'approbation de la Cour suprême, tous les magistrats, aussi bien les magistrats possédant une formation juridique que les magistrats non juristes. Les crédits destinés à l'administration judiciaire ne sont pas alloués par les autorités locales, mais par l'État, ce qui fait que les greffiers et le personnel des greffes sont tous des employés de l'appareil judiciaire de l'État. Au sommet de la hiérarchie administrative, il y a l'administrateur judiciaire de l'État, qui relève directement du juge en chef et qui s'acquitte de ses fonctions pendant le bon plaisir de la Cour suprême de l'État. Ce pouvoir administratif hiérarchisé, de même que l'existence de systèmes centraux de gestion budgétaire, de gestion des achats, de traitement de l'information et de gestion du personnel créent une différence marquée entre le Dakota du Sud et l'Illinois, et donnent une dimension différente à l'unification des tribunaux du Dakota du Sud.

Juges de circuit et juges magistrats

Il y a trente-six juges de circuit (en octobre 1990) : chacun des huit circuits en a quatre ou cinq. Il y a aussi dix-sept magistrats possédant une formation juridique, soit sept à temps plein et dix à temps partiel (un poste à temps partiel a été aboli en 1990). Cinq circuits ont deux magistrats possédant une formation juridique, deux circuits en ont trois et le dernier en a un. Les juges de circuit sont élus pour une période de huit ans; l'élection a lieu, sans listes de parti, à l'échelle du circuit. Dans bien des cas, toutefois, les juges sont d'abord nommés par le gouverneur pour combler un poste vacant. Aux termes d'une autre disposition du *Judicial Article* de 1972, le gouverneur doit faire un choix entre deux ou plusieurs personnes nommées par la *Judicial Qualifications Commission*. Cette restriction ne s'applique pas aux électeurs, qui pourraient élire un juge rejeté par la commission.

Les magistrats possédant une formation juridique sont nommés par le juge président du circuit dans lequel ils siègent. Ceux qui travaillent à temps plein sont nommés pour une période de quatre ans qui est renouvelable, et ceux qui travaillent à temps partiel s'acquittent de leurs fonctions durant le bon plaisir du juge président. Les magistrats non juristes, qui sont habituellement des greffiers, sont nommés par le juge président pour une période indéterminée.

La compétence des magistrats possédant une formation juridique est nettement moins vaste que celle des juges associés de l'Illinois, et celle des magistrats non juristes l'est encore moins. Les magistrats possédant une formation juridique connaissent des *misdemeanours*, des poursuites civiles de moins de 2 000 $ US et des petites créances. Ils président aussi les enquêtes préliminaires à l'égard de toutes les poursuites criminelles, sauf celles dont le *district attorney* a saisi le grand jury. Quant aux magistrats non juristes, ils peuvent statuer sur des poursuites civiles de moins de 2 000 $ US seulement si l'affaire n'est pas contestée, et ils pevent accepter des plaidoyers seulement à l'égard de *misdemeanours* classés dans la catégorie deux (infractions punissables d'une amende d'au plus 200 $ US et d'une peine d'emprisonnement d'au plus trente jours). Les magistrats non juristes peuvent aussi décerner des mandats, fixer les conditions d'une mise en liberté provisoire et nommer des avocats.

Depuis 1975, les magistrats non juristes qui ne sont pas des greffiers ou des greffiers adjoints sont éliminés progressivement du système judiciaire. Ceux qui restent (seulement huit à la fin de 1990, comparativement à onze en 1987) travaillent en moyenne le tiers du temps. Il y a actuellement quatre-vingt-sept magistrats-greffiers à temps plein et quarante-six magistrats-greffiers à temps partiel, ce qui montre qu'on a pris l'habitude de désigner comme magistrats-greffiers tous les greffiers et environ la moitié des greffiers adjoints.

Les fonctions des magistrats possédant une formation juridique sont de plus en plus séparées des tâches administratives des magistrats-greffiers. Même si ces magistrats exercent une compétence limitée, ils participent de plus en plus au travail judiciaire des cours de circuit. Ils se dénomment eux-mêmes ordinairement [TRADUCTION] «*juges magistrats*», aussi bien dans les avis qu'ils font parvenir au barreau que lorsqu'ils se portent candidat à un poste de juge de circuit.

D'après les entrevues que nous avons faites, il y a des magistrats possédant une formation juridique principalement dans les régions plus peuplées où le travail est suffisamment abondant pour générer un nombre constant de *misdemeanours* et de petites créances. Ainsi, dans le *6th Judicial Circuit*, qui est surtout rural, il y a cinq juges de circuit et seulement un magistrat à temps partiel possédant une formation juridique. Les juges de circuit effectuent tous les déplacements et le magistrat possédant une formation juridique siège dans l'unique agglomération du circuit. Par contre, à Sioux Falls, dans le *2nd Judicial Circuit*, il y a cinq juges de circuit qui sont assistés par deux magistrats à temps plein possédant une formation juridique, ce qui reflète la capacité des juridictions qui ont plusieurs juges résidents au même endroit de répartir plus facilement le travail.

Il est probable que d'autres circuits procèdent différemment. Si l'on tient compte du nombre de milles parcourus par le personnel judiciaire durant l'exercice 1989, on constate que, dans deux circuits, des magistrats possédant une formation juridique se sont déplacés plus fréquemment que n'importe quel juge de circuit. Les trois magistrats possédant une formation juridique qui avaient parcouru le plus grand nombre de milles étaient tous des magistrats à temps partiel. Comme on peut le voir, les méthodes d'affectation dans le *6th Judicial Circuit* sont fort différentes de celles qui sont employées dans d'autres circuits formés de plusieurs comtés.

Le juge président du *6th Circuit* a expliqué sa façon de procéder d'une manière qui fait ressortir un avantage important de l'unification des tribunaux de première instance. Il a indiqué que le législateur du Dakota du Sud, soucieux de préserver le caractère local du système judiciaire, oblige un juge de circuit à tenir séance au moins une fois toutes les deux semaines au chef-lieu de chaque comté. (L'exigence légale est de deux jours par mois; voir S.D.C.L. 16-2-21.) Or, dans la plupart des comtés de son circuit, il n'y a même pas assez de travail pour occuper un juge pendant une demi-journée durant cette période. Lorsque nous avons rencontré le juge président à son bureau, il était 13 h; dans la matinée, il s'était rendu au chef-lieu d'un autre comté, y avait réglé tous les dossiers en suspens et était revenu à son bureau pour l'après-midi. Il a cependant précisé qu'il avait réglé certaines affaires qui ne ressortissaient pas à la compétence d'un magistrat possédant une formation juridique. Comme il exerce une compétence générale en tant que juge président, il a donc pu s'occuper de tous les dossiers au lieu d'envoyer deux personnes dans ce comté, en plus de rencontrer le personnel de la Cour et de prendre connaissance de certains problèmes administratifs. Par ailleurs, vu le faible volume de travail, le travail des juges de circuit demeure assez varié.

On peut aussi constater une certaine flexibilité dans les circuits urbains. À Sioux Falls, par exemple, les deux juges magistrats à temps plein règlent tous les *misdemeanours*, ce qui dispense les cinq juges de circuit d'instruire les affaires abondantes et répétitives qui tombent dans cette catégorie. Par ailleurs, comme ces sept officiers de justice font partie du même tribunal (ils occupent deux étages du même édifice), un juge de circuit qui est moins occupé parce que ses dossiers ont pris fin abruptement ou ont été réglés peut proposer son aide si l'un des magistrats possédant une formation juridique doit consacrer tout son après-midi à l'instruction d'une multitude de *misdemeanours*.

Quelle incidence le maintien d'une hiérarchie à deux niveaux de juges de première instance a-t-il sur les juges de juridiction inférieure? Dans quelle mesure les problèmes de moral signalés par les adversaires canadiens de ce système se posent-ils au sein d'un tribunal unifié de première instance qui conserve deux catégories de juges? Personne n'en a fait état au cours des deux entrevues que nous avons effectuées avec des magistrats possédant une formation juridique. Le juge magistrat à temps partiel de Pierre a mentionné qu'il avait du mal à concilier l'exercice de la profession d'avocat et l'obligation de siéger trois jours par semaine. Il a cependant expliqué qu'il aimait son travail et qu'il avait voulu obtenir cet emploi parce qu'il jugeait que c'était un tremplin pour devenir juge de circuit. De fait, il était alors candidat à un poste de juge de circuit qui était vacant et la carte postale qu'il faisait parvenir aux électeurs les invitait à voter [TRADUCTION] *«pour l'expérience»* et précisait qu'il n'avait [TRADUCTION] *«AUCUN ARRIÉRÉ – Calendrier à jour»*. Il fut élu un mois plus tard.

L'un des deux juges magistrats à temps plein de Sioux Falls était un jeune homme qui avait déjà été défenseur public. Il a dit qu'à son avis, le travail était important et valorisant, et qu'il lui plairait de le faire pendant le restant de sa carrière. L'autre juge magistrat occupait ce poste depuis plus de dix ans.

Il semble que les juges magistrats du Dakota du Sud deviennent rarement juges de circuit. C'est tout le contraire dans l'Illinois où des juges associés sont effectivement promus juges de circuit. Comme les juges de circuit du Dakota du Sud sont nommés pour des périodes de huit ans, il est difficile d'observer des tendances, même sur une période de quinze ans. Il convient toutefois de noter que le poste de juge nouvellement créé dans le *8th Circuit* a été obtenu par l'unique juge magistrat à temps plein du circuit, après que la *Judicial Qualifications Commission* eut appuyé sa candidature.

Depuis sa création en 1975, le poste de magistrat possédant une formation juridique a changé et continue d'ailleurs de se transformer. Le juge président du *Fifth Judicial Circuit*, Philo Hall, a écrit en 1980 que les magistrats possédant une formation juridique de son circuit étaient [TRADUCTION] *«choisis parmi de jeunes avocats qui acceptaient de faire le travail de magistrat jusqu'à ce que leur temps devienne trop précieux, à cause de la tournure prise par leur carrière, pour qu'ils conservent cet emploi»* [Hall, H.E., à la p. 5]. Toutefois, lorsqu'on fait une comparaison entre les titulaires de ce poste à la fin de 1989 et ceux qui l'étaient en 1982, on remarque que sept des dix-sept magistrats actuels occupaient déjà leur poste en 1982 (l'un d'eux était magistrat à temps partiel et il est devenu magistrat à temps plein). Au fur et à mesure du développement de la juridiction unifiée de première instance, il se pourrait que les postes de juge magistrat viennent à être occupés pendant de plus longues périodes et ce, non par des personnes à la recherche d'un emploi temporaire, mais par des personnes qui veulent faire carrière en cette qualité.

Comme les juges magistrats instruisent beaucoup de dossiers criminels et quelques causes civiles, les dossiers dont les juges de circuit sont saisis comprennent beaucoup de causes en matière familiale. Toutefois, aucune de ces matières n'occupe la majeure partie du temps d'audience d'un juge de circuit. Bien qu'il puisse y avoir une certaine spécialisation dans quelques circuits, il semble que la notion de juge généraliste demeure forte dans le Dakota du Sud.

La culture administrative des tribunaux du Dakota du Sud

Les dimensions fort différentes des tribunaux de l'Illinois et du Dakota du Sud donnent à l'observateur l'impression que les tribunaux du Dakota du Sud sont accessibles et faciles à gérer. Effectivement, le nouveau juge en chef ne s'occupait pas uniquement de questions concernant l'ensemble de l'État. Le lendemain du jour où nous l'avons rencontré à Pierre, il s'est rendu à Sioux Falls avec l'administrateur judiciaire de l'État pour y rencontrer des juges et des membres du personnel administratif. L'architecture du palais de justice du comté de Minnehaha à Sioux Falls, qui a été construit il y a trente ans, demeure relativement moderne et ouverte. Les bureaux des juges sont situés non loin des corridors accessibles au public, et l'on peut apercevoir des juges, et même les approcher, dans les aires publiques attenantes aux salles d'audience.

Les statistiques relatives au volume de travail reflètent les dimensions plus modestes du système judiciaire du Dakota du Sud. Durant l'exercice 1989, les cours de circuit de l'État ont instruit 151 procès pour *felony* (soit 119 procès devant jury et seulement trente-deux procès devant juge seul). Aucun procès pour *felony* n'a eu lieu dans trente-quatre des soixante-quatre comtés de l'État. Il y a eu un procès seulement dans quatorze comtés et deux procès seulement dans six autres. Par conséquent, les dix derniers comtés sont intervenus pour 83 p. cent des procès pour *felony* dans l'État; en réalité, seulement trois comtés ont instruit plus de dix procès pour *felony*.

Ces chiffres et ces impressions peuvent amener le lecteur à penser que le travail est moins ardu dans le Dakota du Sud que dans les ressorts plus occupés. Une observation plus attentive révèle cependant que toute réduction quant aux formalités et au stress qui caractérisent les ressorts plus importants masque les efforts et la détermination des tribunaux du Dakota du Sud.

Lorsqu'on examine le système judiciaire dans son ensemble, on s'aperçoit que les tribunaux eux-mêmes fournissent un éventail de services dont la prestation au Canada relève presque entièrement d'autres organismes gouvernementaux. Ainsi, les employés de la cour font des enquêtes présentencielles et rédigent des rapports présentenciels, élaborent et supervisent des programmes de déjudiciarisation pour enfants, fournissent des services de probation aux jeunes contrevenants et aux délinquants adultes, s'occupent du dédommagement des victimes par les contrevenants, fournissent des services d'assistance postpénale aux enfants, et font des enquêtes sur la garde des enfants dans des dossiers de divorce. Dans les provinces canadiennes, ces fonctions et d'autres fonctions semblables dans les domaines correctionnel et du service social débordent le cadre de l'administration judiciaire.

L'observateur qui s'intéresse au fonctionnement de la juridiction de première instance doit arriver tôt au palais de justice de Sioux Falls pour assister au commencement des travaux judiciaires. Les séances commencent à 8 h 30. Le juge à qui nous avons demandé pourquoi les juges commençaient à siéger si tôt a répondu qu'ils auraient commencé à 8 h s'il n'avait pas fallu donner aux avocats le temps de passer à leur bureau pour prendre leurs dossiers. Comme nous avons paru surpris d'apprendre que les juges de circuit exigeaient qu'un jury siège jusqu'à six heures et demie par jour, on nous a dit que les jurés avaient l'habitude de faire des journées de huit heures et trouvaient à redire aux séances plus courtes de la cour. Au mois d'août précédent, les deux juges magistrats avaient fait parvenir aux avocats une note dans laquelle ils demandaient à tous les [TRADUCTION] *«poursuivants, avocats de la défense et défendeurs d'être là à 8 h»* pour les conférences de règlement, et précisant que les poursuivants [TRADUCTION] *«devaient être au courant du dossier avant que commence la conférence de règlement, et être prêts à faire une offre de plaidoyer, le cas échéant, sur-le-champ et, de toute façon, pas plus tard qu'à 8 h 15»* [En italiques dans l'original].

Il convient également de mentionner que les juges de circuit qui ont cet horaire de travail sont au nombre des juges des tribunaux de première instance de droit commun les moins bien rémunérés aux États-Unis. Le 1er juillet 1990, leur salaire est passé à 60 423 $ US, ce qui les place au quarante-neuvième rang sur cinquante États. Le salaire des magistrats à temps plein possédant une formation juridique ne dépasse pas 41 246 $ US, et celui des magistrats à temps partiel ne dépasse pas 19,83 $ US. l'heure. Le juge en chef de l'État gagne 66 700 $ US

Ces bas salaires reflètent le conservatisme fiscal du Dakota du Sud. Les dépenses dans le secteur public et les services publics eux-mêmes sont tenus en bride. Toutefois, il semble que l'existence d'une structure administrative à l'échelle de l'État contribue au bon fonctionnement du système judiciaire en dépit de ces restrictions. L'informatisation qui avait été amorcée s'est poursuivie en 1989, principalement dans les dossiers criminels et les dossiers relatifs aux infractions routières dans les treize principaux comtés de l'État. Mais en décembre 1989, trois comtés [TRADUCTION] *«ouvraient des dossiers directement et utilisaient des terminaux dans leurs salles d'audience»*.

Il y a toutefois un aspect qui transcende la technologie et c'est l'existence au sein du bureau administratif central du système judiciaire d'une petite équipe de cadres supérieurs consciencieux qui est en place depuis de nombreuses années. Ces gestionnaires supérieurs sont à jour dans leurs domaines et s'acquittent consciencieusement de leur travail. Des mécanismes efficaces sont en place pour des fonctions comme la perception des droits et des amendes. Par conséquent, les problèmes virtuels ont pu être réglés avant qu'ils ne prennent des proportions démesurées. À titre d'exemple, il est possible de remédier aux nombreux retards susceptibles d'affliger un circuit ou d'éliminer un arriéré de dossiers dans un circuit sans que d'autres circuits n'en subissent le contrecoup.

Évaluation

Quels résultats le tribunal unifié de première instance du Dakota du Sud obtient-il lorsqu'on l'évalue en fonction de critères comme l'accessibilité, la qualité et l'efficacité? Sur le plan géographique, la cour de circuit est demeurée accessible en raison de la présence régulière de juges de circuit dans les comtés qui n'ont pas de juge résident, malgré une légère diminution du nombre de juges résidents attribuable au remplacement des vingt et un juges de circuit et des dix-neuf juges de comté de district par trente-sept juges de circuit. Bien que la compétence d'un juge de circuit visiteur soit nettement plus vaste que celle d'un ancien juge de comté de district résident, les avocats et les citoyens ont moins de chances de voir un juge s'installer dans leur collectivité.

C'est immédiatement après l'unification que des critiques plus spécifiques furent formulées au sujet d'une moins grande accessibilité, [TRADUCTION] *«les policiers et les autorités municipales de nombreuses municipalités estimant en effet que leur collectivité était privée de services»*. Selon le juge Hall, [TRADUCTION] *«ces critiques furent surtout occasionnées par l'abolition des tribunaux de juges de paix et des tribunaux de magistrats de police»* [II.E., à la p. 8]. La présence de fonctionnaires non juristes à temps partiel un peu partout facilitait incontestablement le travail des policiers et des organes connexes chargés de l'application de la loi, mais le fait d'avoir accès rapidement à des personnes investies d'un pouvoir légal mais possédant fort peu de connaissances juridiques soulève des questions contradictoires au sujet de la qualité des services judiciaires. Le juge Hall les a réitérées en 1980 :

[TRADUCTION] *«Les abus du système de juges de paix furent probablement l'un des arguments les plus convaincants en faveur de la «réforme» des tribunaux. Quiconque a observé attentivement les anciens tribunaux de juges de paix et les tribunaux actuels formés de magistrats possédant une formation juridique conviendra que le public reçoit maintenant un meilleur service, fourni par des juges plus aptes à régler le genre de dossiers qu'instruisaient autrefois les juges de paix. Fort peu de plaintes ont été reçues au cours des deux dernières années au sujet de la disparition des juges de paix et des magistrats de police* [II.E., à la p. 9].

De l'avis des participants, donc, les tribunaux sont moins accessibles qu'ils ne l'étaient, sur le plan géographique, en ce sens que les policiers n'ont plus accès à des magistrats de police, mais cela est contrebalancé par une amélioration de la qualité du traitement des dossiers criminels et du règlement des *misdemeanours*.

Les avocats du Dakota du Sud ont également critiqué la valeur des juges de circuit après l'unification. Le juge Hall a fait état de [TRADUCTION] *«plaintes ... selon lesquelles certains juges ne sont pas qualifiés»* dans l'évaluation qu'il a faite en 1980 :

[TRADUCTION] *Certains avocats ont prétendu qu'ils ne faisaient pas confiance à certains juges pour instruire convenablement des procès importants même si ces juges leur donnaient gain de cause, estiment-ils, cela ne signifierait rien, puisque le dossier serait presqu'immanquablement entaché d'irrégularités. Tous les avocats qui ont été interrogés au sujet de leurs doléances concernant les tribunaux du Dakota du Sud ont indiqué qu'il est fréquemment question du manque de compétence de certains juges au sein du barreau du Dakota du Sud* [II.E., à la p. 11].

Le juge Hall a soutenu que [TRADUCTION] *«pas une de ces plaintes ne saurait être attribuable au système judiciaire unifié»*, mais il a fait valoir la nécessité de nommer des juges plus expérimentés en matière de procès, et il a souligné qu'il était difficile de trouver des avocats de talent étant donné la rémunération peu élevée des juges et l'obligation de mener une campagne pour se faire élire.

Il y a peut-être un lien indirect, à un égard, entre l'unification et les impressions des avocats au sujet de la valeur inégale des juges de circuit. L'unification des tribunaux de première instance s'accompagne d'une foule de changements administratifs destinés à assurer le traitement d'un nombre accru de dossiers d'une manière conforme aux principes d'équité. En conséquence, les tribunaux de première instance sont de plus en plus appelés à trouver des moyens de répartir les dossiers et d'affecter les juges qui soient justes et équitables aussi bien pour les juges que pour les justiciables. Du même coup, il se peut que soient abandonnées certaines vieilles techniques par lesquelles des avocats pouvaient arrêter leur choix sur un juge.

C'est un procureur principal de Sioux Falls, qui fut aussi sénateur de l'État, qui a soulevé ce point précis. Il a fait l'éloge du fonctionnement actuel de la cour de circuit, mais il a aussi évoqué l'époque où des avocats adverses s'entendaient entre eux au sujet du juge qui pourrait à leur avis régler le mieux leur dossier, lui téléphonaient ensuite et fixaient directement avec lui ou sa secrétaire une date pour la tenue du procès.

Cette tactique vise à pallier la valeur inégale des juges, mais elle fait depuis longtemps l'objet de restrictions dans la plupart des ressorts. Puisqu'il est inacceptable de laisser les parties choisir le juge qui instruira leur cause, davantage pour des raisons d'équité que pour des raisons d'efficacité, il est encore plus important que les tribunaux et les responsables des nominations veillent à ce que les juges qui sont moins forts dans certains domaines du droit ou qui n'ont pas suffisamment d'expérience à l'égard de certains types de procédures puissent se perfectionner et prendre de l'expérience sans accroître le fardeau financier des justiciables.

En résumé, l'unification des tribunaux de première instance dans le Dakota du Sud a entraîné des changements tant sur le plan de l'accessibilité que sur le plan de la qualité. Toutefois, dans le Dakota du Sud comme dans l'Illinois, les changements les plus importants ne sont pas ceux qu'a occasionnés la création d'un tribunal de première instance unique, mais ceux qui ont résulté de la professionnalisation des officiers de justice chargés d'instruire les dossiers de moindre importance en matière civile et criminelle. D'ailleurs, le remplacement des magistrats non professionnels au sein des tribunaux locaux par des juges magistrats possédant une formation juridique au sein d'un tribunal administré par l'État est comparable à de nombreux égards à la création des cours provinciales au Canada au cours des vingt dernières années.

D'autres comparaisons pourraient être établies entre l'évolution des tribunaux canadiens et celle des tribunaux du Dakota du Sud. La cour de circuit de cet État fut créée en fusionnant l'ancienne cour de circuit et une cour dotée d'une compétence intermédiaire à l'échelle des districts et des comtés, tout comme les cours supérieures canadiennes furent créées (dans huit provinces jusqu'à maintenant) en fusionnant des tribunaux centraux de première instance dont les juges se déplaçaient fréquemment et des cours de district et de comté à l'échelon local. En revanche, la fusion et la professionnalisation des magistrats non juristes dans le Dakota du Sud s'inscrivirent dans un projet de réforme unique qui eut pour effet de réunir les deux catégories de juges sur le plan administratif et de placer ceux-ci sous l'autorité d'un même juge président relevant du juge en chef de l'État. L'évolution fut différente au Canada puisque les provinces apportèrent des changements législatifs à différentes époques, et créèrent deux groupes distincts de juges possédant chacun leur juge en chef et leurs juges administrateurs locaux, ainsi que des tribunaux complètement séparés. Tout compte fait, le Dakota du Sud a une forme d'organisation judiciaire qui est plus soudée aux niveaux local et régional.

Examinons en dernier lieu la question de savoir si l'unification des tribunaux de première instance du Dakota du Sud a favorisé l'efficacité. Pour nous aider à répondre à cette question, nous avons eu recours à des statistiques sur le nombre de dossiers ouverts et sur d'autres mesures du volume de travail, qui figuraient dans des rapports annuels portant sur les années 1979 à 1989. Le tableau 3-4 ci-dessous fournit certains indicateurs importants au sujet du volume de travail. Les chiffres se rapportent à trois années, l'une au début, l'autre au milieu et la dernière à la fin de cette période. La dernière colonne indique le total le plus élevé (s'il n'est pas mentionné dans une autre colonne).

Dans l'ensemble, ce tableau révèle que certains chiffres ont augmenté, que d'autres ont diminué et que d'autres encore sont demeurés relativement stables. En ce qui concerne les dossiers ouverts, le nombre de dossiers civils a augmenté assez lentement, le nombre de dossiers en matière de divorce est demeuré remarquablement stable, le nombre de dossiers relatifs à des petites créances a augmenté puis s'est stabilisé, et le nombre de dossiers criminels dans toutes les catégories a augmenté. Mais ces chiffres ne sont peut-être pas de bons indicateurs de l'évolution du volume de travail des juges de circuit et des juges magistrats. Il convient donc de s'attarder aux variations constatées au chapitre des procès et des affaires contestées. On s'aperçoit que la situation est fort différente. Le nombre de procès en matière civile et familiale a augmenté très fortement, et le nombre de petites créances contestées, bien qu'il se soit stabilisé, a quand même doublé durant cette période de onze ans. Ces augmentations importantes contrastent avec la baisse prononcée du nombre de procès pour *felony* et *misdemeanours* graves, et avec l'absence de fluctuation quant au nombre de procès pour *misdemeanours* moins graves. Il convient toutefois de noter l'augmentation des enquêtes préliminaires dans les cas de felony.

Il y a eu une nette augmentation du nombre de procès, d'audiences et d'affaires contestées tant dans les matières qui relèvent de la compétence des juges de circuit (la plupart des litiges civils, les divorces et les *felonies*) que dans les matières qui relèvent de la compétence des juges magistrats (petites créances, *misdemeanours* et litiges civils pour un montant d'au plus 2 000 $ US). Néanmoins, le nombre de juges de circuit dans le Dakota du Sud n'a absolument pas augmenté. En 1973, les dispositions législatives régissant le tribunal unifié de première instance prévoyaient la nomination de trente-sept juges; ce nombre a diminué de un

Tableau 3-4

Variation du volume de travail
Cours de circuit du Dakota du Sud, 1979-89

Catégorie	EF 1979	EF 1984	EF 1989	Année record
Dossiers civils	8 379*	10 686	10 547	12,027 (EF87)
Procès civils et audiences de règlement	1 087	1 826	2 716**	
Dossiers en matière de divorce	3 126*	3 216	3 373	3,544 (EF81)
Procès en divorce et audiences connexes	n.c.	1 138	2 254	2,293 (EF88)
Dossiers de petites créances	13 014*	19 259	19 640	21,814 (EF86)
Petites créances contestées	1 104*	2 288	2 491	2,862 (EF86)
Catégorie 2 Misdemeanors				
Dossiers	122 126	130 520	160 068**	2,738 (EF82)
Procès	2 281	1 439*	2 269	
Catégorie 1 Misdemeanors				
Dossiers	9 148	15 192**	13 528	
Procès	459	310	234	502 (EF82)
Felonies				
Dossiers***	2 337*	2 606	3 967**	
Enquêtes préliminaires	688	704	954	1,055 (FY88)
Procès	215	160	151*	270 (FY81)

Notes:

Les affaires "civiles" excluent les petites créances.
*Plus bas chiffre pour les onze années.
**Plus haut chiffre pour les onze années.
n.c. = non connu (catégorie inexistante à cette époque).
***Avant 1986, les dossiers relatifs à des *felonies* ne comprenaient pas les affaires non terminées.

en 1975, puis de un encore en 1984, et il a augmenté de un en 1989. Par conséquent, le nombre de juges de circuit n'a pas changé durant toute la période visée au tableau 3-4.

Aucun chiffre n'a pu être obtenu au sujet des magistrats possédant une formation juridique pour ce qui est des années 70. L'analyse précitée du juge Hall au sujet du *Fifth Judicial Circuit* semble indiquer qu'il y a probablement eu d'importantes fluctuations. Quoi qu'il en soit, en 1981, il y avait dix-sept magistrats possédant une formation juridique (soit six à temps plein et onze à temps partiel). Un poste à temps partiel est resté vacant de 1982 à 1984, un poste à temps plein a été créé par la suite, mais un poste à temps partiel a été aboli en 1990. Par conséquent, il y a encore dix-sept magistrats possédant une formation juridique à l'heure actuelle. Les chiffres relatifs à l'affectation du personnel révèlent une augmentation durant cette période, des heures de travail des magistrats possédant une formation juridique : la somme des heures de travail équivalait, pour l'exercice 1982, au travail de 10,4 employés à temps plein; ces chiffres sont passés à 11,9 pour l'exercice de 1985 et à 12,2 pour les exercices 1988 et 1989. Il y a donc eu une légère hausse mais, dans l'ensemble, l'augmentation globale du nombre d'heures de travail judiciaire reste négligeable.

En résumé, le tribunal unifié de première instance du Dakota du Sud a pu absorber un important accroissement net du volume de travail judiciaire même si le personnel judiciaire n'a pas augmenté et en dépit d'un accroissement négligeable du nombre d'heures de travail judiciaire. On pourrait attribuer cette réussite à la générosité de la législature qui, en 1973, aurait prévu un personnel judiciaire suffisant pour tenir compte de l'augmentation du volume de travail. Toutefois, la législature du Dakota du Sud n'a pas la réputation d'être généreuse, et c'est plutôt grâce à son efficacité que le tribunal de première instance est en mesure d'accomplir plus de travail avec un nombre de juges à peu près identique.

Par contre, comme cette conclusion positive repose sur des données quantitatives, il faut la tirer avec prudence et l'assortir de certaines réserves. En effet, les statistiques judiciaires posent certains problèmes de validité, quel que soit le ressort. Par exemple, si les participants savent que les procès sont considérés comme une mesure importante du volume de travail, on pourrait, au niveau local, rapporter à la rubrique «procès» des conférences tenues dans le cabinet d'un juge, ce qui gonflerait les chiffres. Même dans un État comme le Dakota du Sud, où les statistiques judiciaires sont recueillies par des employés qui font partie d'un système administratif unique, les chiffres traduisent des pratiques locales différentes. L'examen des statistiques criminelles du Dakota du Sud révèle par exemple que dans certains comtés, chacune des accusations portées contre une même personne peut être déclarée comme un dossier distinct, vraisemblablement parce que la poursuite procède de cette façon dans le ou les comtés en question.

Les rapports annuels qui traitent du système judiciaire ne fournissent aucun renseignement sur la période d'attente avant la tenue d'un procès, sur le vieillissement des dossiers ou sur le temps écoulé quant au traitement de différents types de dossiers. Il n'est donc pas possible d'établir quantitativement si l'unification a permis de diminuer les retards. D'après les impressions recueillies au cours d'entrevues faites avec des fonctionnaires de la cour aux paliers local et étatique, il existe certains problèmes. Ainsi, la deuxième ville en importance du Dakota du Sud, Rapid City, qui est située dans l'ouest de l'État, était aux prises avec des retards plus nombreux; les autorités en avaient été suivies.

Par contre, à Sioux Falls, il y avait lieu de se féliciter de la diminution des délais pour le traitement des affaires civiles. L'analyse du volume de travail en matière civile préparée par l'administrateur judiciaire en février 1989 a révélé que le délai moyen (soit le temps écoulé entre le moment où un dossier est ouvert et celui où il est réglé) des 247 dossiers civils confiés à des juges et terminés en 1988 n'avait guère dépassé un an. C'est un résultat impressionnant car ces 247 dossiers ne représentaient qu'une petite partie des dossiers civils ouverts annuellement (plus de 3 000 en 1987); dans 226 cas, il s'agissait de dossiers dans lesquels un certificat de mise en état avait été produit. L'analyse du volume de travail en matière civile pour l'exercice 1990 a permis de constater une nette amélioration en l'espace d'un peu moins de deux ans. Soixante-sept p. cent des 243 nouveaux dossiers ont été terminés en l'espace d'un an, et 71,6 p. cent des dossiers ont été réglés dans les six mois qui ont suivi la production du certificat de mise en état (comparativement à 57 p. cent dans l'analyse précédente).

On pourrait penser qu'en raison de sa population peu nombreuse et éparpillée, le Dakota du Sud pourrait avoir plus de difficulté à constituer des jurys que les juridictions situées dans des grandes villes, lesquelles le font continuellement et, partant, de façon plus expéditive, et que cette situation pourrait retarder encore davantage la tenue d'un procès. Même si les tribunaux du Dakota du Sud ne sont pas réputés pour leur célérité selon les normes américaines, les chiffres disponibles semblent indiquer qu'ils réussissent à tenir les procès dans des délais raisonnables. Somme toute, le fonctionnement du tribunal unifié de première instance, renforcé par une capacité administrative à l'échelle de l'État, a favorisé l'efficacité globale du système judiciaire.

Chapitre quatre

La cour de première instance à un niveau du Minnesota

Pour intéressante et diversifiée que soit l'organisation judiciaire de l'Illinois et du Dakota du Sud, il importe moins, pour les fins du présent rapport, de comprendre ce qui s'y passe que de se renseigner sur les tribunaux du Minnesota. En effet, cet État est le seul des trois à viser l'établissement d'un «pur» tribunal de première instance à un niveau ne comptant qu'une catégorie d'officiers de justice. De plus, il a, en grande partie, atteint son objectif : d'un bout de l'État à l'autre, les juges qui instruisent des procès civils et criminels devant jury siègent également en matière d'infractions routières.

L'unification des tribunaux de première instance du Minnesota est la plus récente en date aux États-Unis. Elle s'est réalisée sur une longue période, de 1983 à 1987, suivant un processus unique baptisé «unification volontaire», qui autorisait chacun des dix districts judiciaires de l'État à élaborer son propre «plan de fusion». Même avant le début du processus, les tribunaux de l'État faisaient, depuis vingt ans ou plus, l'objet de réformes ou de réorganisations. Ainsi, le Minnesota, contrairement à l'Illinois et au Dakota du Sud, ne créait pas un tribunal de première instance en rassemblant une myriade de tribunaux locaux et d'officiers de justice divers. Il le formait à partir d'une organisation judiciaire de première instance à deux niveaux déjà simplifiée et partiellement intégrée où siégeaient des juges ayant une formation juridique.

La nouveauté de l'unification en une cour de première instance à un seul niveau nous empêche d'évaluer les incidences à plus long terme de cette réforme de l'organisation judiciaire. Il est possible, toutefois, de comprendre plus clairement les questions qui se sont soulevées pendant le processus d'unification et d'explorer les problèmes actuels que certains participants imputent à l'unification. La coopération des juges et des administrateurs judiciaires du Minnesota nous a grandement aidés dans cette étude. Pendant la semaine que nous avons passée au Minnesota, nous avons pu rencontrer la directrice générale des services judiciaires de l'État et les cadres supérieurs de son bureau, quatre des sept juges de la Cour suprême de l'État, des juges et des administrateurs judiciaires de Minneapolis et de St. Paul ainsi que des administrateurs judiciaires de deux autres districts. Nous avons procédé à des entrevues téléphoniques avec des juges d'un cinquième district et avec le président du barreau de l'État.

LE CONTEXTE DE L'UNIFICATION ET SON HISTORIQUE

Le Minnesota compte 4 352 000 habitants. Son territoire se divise en 87 comtés et couvre 84 068 milles carrés, soit une superficie supérieure à celle de l'Illinois ou du Dakota du Sud, ce qui le place au douzième rang des cinquante États. Admis dans l'Union en 1858, il fut un État agricole jusqu'à l'expansion de l'industrie minière à la fin du dix-neuvième siècle et de l'industrie manufacturière et du commerce au vingtième siècle. L'agriculture a dominé jusqu'à la Seconde Guerre mondiale mais, depuis, la population rurale a décliné au profit de la population des villes et des banlieues. La région métropolitaine de Minneapolis-St. Paul compte plus deux millions d'habitants, soit la moitié de la population de l'État, et englobe les comtés de Hennepin (Minneapolis, la ville la plus importante) et de Ramsey (St. Paul, la capitale). Les comtés environnants ont aussi connu une croissance rapide.

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'organisation des tribunaux de première instance était essentiellement la même qu'au début du siècle. La cour de district, comptant dix-neuf districts, était le tribunal de première instance de droit commun. Étaient également prévus par la Constitution l'institution du juge de paix, les tribunaux successoraux et d'autres tribunaux inférieurs établis par la législature, en pratique, un certain nombre de cours municipales [Pirsig, II.D., aux pages 820 à 828]. Dès 1941, le *Minnesota Judicial Council* avait mis sur pied le *Committee on the Unification of the Courts*, lequel avait recommandé l'établissement d'un tribunal de première instance simplifié comportant deux niveaux, la cour de district et la cour de comté. L'État ne donna pas suite à cette recommandation, mais même la modification constitutionnelle de 1956, sur laquelle Pirsig a écrit, n'avait pas une aussi grande portée.

Au début des années soixante-dix, le système simplifié à deux niveaux était établi. La cour de district avait déjà été réorganisée en dix districts au lieu de dix-neuf. Sept districts qui ne comptaient qu'un juge en 1956 avaient été éliminés. Bien que l'institution des juges de paix ait officiellement subsisté jusqu'en 1977, on avait commencé dès 1971 à remplacer les juges de paix par des juges à plein temps possédant une formation juridique, à l'occasion de la rationalisation organisationnelle du deuxième niveau de juridiction, qui avait donné lieu à la création, dans chaque comté, d'un tribunal exerçant une compétence d'attribution restreinte. Ces nouveaux tribunaux portaient le nom de cours de comté dans 85 des 87 comtés et

étaient appelés cours municipales dans les deux autres (Hennepin et Ramsey), les plus urbanisés. La Direction générale des services judiciaires de l'État était bien établie, quoique la dotation et le financement des tribunaux de première instance relevât encore des comtés.

Le Minnesota avait innové à d'autres égards. Par exemple, le *comté de Hennepin* avait créé la fonction d'arbitre du tribunal de la famille au sein de la cour de district afin d'assurer des services spécialisés en matière familiale. Les juges de la cour de district comme ceux de la cour de comté étaient élus dans des élections sans liste de parti. En pratique, toutefois, la plupart des juges accédaient à leur tribunal comme ils le font encore aujourd'hui, sur nomination du gouverneur.

La réforme des tribunaux de première instance ne s'arrêta pas à l'établissement d'une cour de comté où siégeaient des juges professionnels. L'État prit des mesures en vue de l'intégration administrative de la cour de comté et de la cour de district, même si ces tribunaux demeuraient distincts et avaient chacun leurs propres juges. À la fin des années 1970, les postes de juge en chef de cour de comté ou de cour municipale furent abolis. L'État décida de créer plutôt, pour chacun des dix districts, un poste de juge en chef et un poste de juge en chef adjoint devant être pourvus suivant le suffrage des juges de la cour de district et de la cour de comté ou de la cour municipale siégeant dans le district. Le juge en chef était un juge de la cour de district et le juge en chef adjoint devait être un juge de la cour de comté ou de la cour municipale.

Une autre mesure rapprocha les deux tribunaux de l'unification. La juridiction de la cour de comté, limitée au territoire du seul comté, s'étendit à tout le district (c'était déjà le cas des deux tribunaux municipaux puisque les comtés de Hennepin et de Ramsey étaient tous deux assez importants pour constituer un district judiciaire). En plus de permettre aux comtés ayant une charge de travail moins importante de partager un juge de comté unique, cette mesure modifiait la base électorale des juges de la cour de comté qui, dorénavant, étaient élus par tout le district comme les juges de la cour de district.

Les juges de la cour de comté et de la cour municipale continuèrent de demander la fusion des deux niveaux juridictionnels de première instance. Les juges de la cour de district défendirent le maintien des juridictions distinctes. À la fin des années 1970, le volume et la visibilité des lois portant réforme de l'organisation judiciaire étaient assez importants pour donner aux législateurs de l'État une connaissance inhabituellement poussée du sujet, augmentant les possibilités d'intervention législative. En outre, les juges de la Cour suprême de l'État prirent une part plus active au débat. Dans la plupart des États, seul le juge en chef participe à l'élaboration de la politique administrative des tribunaux, mais au Minnesota, un juge associé, Lawrence R. Yetka, s'intéressa lui aussi à la question et présida le *Select Committee on the State Judicial System* formé par le juge en chef sous les auspices du conseil de la magistrature de l'État [Tennessen, II.D., à la p. 6].

En 1980, le gouverneur nomma un nouveau juge en chef, Douglas Amdahl, qui était alors juge en chef de la cour de district dans le *comté de Hennepin*, le plus important tribunal de première instance de l'État. M. Amdahl s'était opposé publiquement à la fusion de la cour de district avec la cour de comté et la cour municipale, mais il changea d'avis après sa nomination. Non seulement présida-t-il à l'unification des deux tribunaux de première instance, mais encore dirigea-t-il, à la fin des années 1980, le *Committee on Standards of Judicial Administration* de l'*American Bar Association*, le comité qui réitéra son soutien à un tribunal de première instance à un niveau dans les normes qu'il adopta en 1990.

C'est en 1982 que la législature de l'État adopta une autre mesure en vue de l'instauration d'un tribunal unique de première instance, mais plutôt que d'imposer l'unification dans tout l'État, elle autorisa chaque district judiciaire à créer [TRADUCTION] *«un tribunal de première instance de droit commun [...] connu sous le nom de cour de district»*. Cette réorganisation ne pouvait se faire que si elle recueillait la majorité des voix à un scrutin des juges de la cour de district et à un scrutin distinct des juges de la cour comté ou de la cour municipale et elle entrait en vigueur un an [TRADUCTION] *«après la transmission de l'attestation au secrétaire d'État»*. Ce délai fut par la suite réduit à trois mois dans quatre des dix districts [*Minnesota Statutes* 487.191, d'après 1982, c. 398, art. 8]. L'attestation prenait la forme d'un plan d'unification ou de fusion. Certains plans pouvaient tenir en neuf lignes, d'autres s'étendaient sur six pages dactylographiées. Les plans pouvant varier, chaque district qui optait pour l'intégration de ses deux tribunaux de première instance disposait d'une vaste discrétion concernant la mise en oeuvre de l'unification.

Si la plupart des juges de la cour de district s'opposaient à l'unification, comment pouvait-elle se réaliser? Quelles conditions fallait-il formuler pour que, dans un district, la majorité des juges de la cour de district consentent à la fusion? La loi encourageait

l'unification pour deux raisons. Premièrement, les juges de district savaient que la notion d'unification obligatoire dans tout l'État recueillait assez d'appuis auprès des législateurs (sans compter l'approbation de la Cour suprême de l'État) pour qu'un tribunal de première instance à un niveau voit le jour malgré leur opposition. Deuxièmement, l'acceptation d'un plan local permettait aux juges de la cour de district de négocier des conditions plus favorables. En pratique, le processus aboutissait le plus souvent à l'unification des tribunaux de première instance, mais les juges en fonction de la cour de district n'étaient pas obligés d'entendre les affaires qui relevaient auparavant de la compétence des juges de la cour de comté ou de la cour municipale. Ces derniers, comptant que leur travail se diversifierait graduellement au fur et à mesure des nouvelles nominations et estimant, en conséquence, que plus vite l'unification se produirait plus vite ils en récolteraient les avantages, se montraient habituellement disposés à accepter cette condition.

C'est peut-être le district le plus hétérogène qui réalisa le premier l'unification. En effet, le *Tenth Judicial District*, composé de huit comtés englobant la banlieue à croissance rapide située au nord des villes jumelles et la zone rurale suivant la frontière du Wisconsin, déposa la résolution de fusion le 11 janvier 1983 et y inclut un certain nombre de modalités qui furent par la suite appelées [TRADUCTION] «*clauses de protection des droits acquis*» :

[TRADUCTION] *Les juges qui siégeaient à la cour de district le 1er juillet 1982 ne sont pas requis, pendant toute la durée de l'exercice de leur charge, d'entendre des affaires qui, le 30 juin 1982, relevaient de la juridiction de la cour de comté [...]. Les juges de la cour de district entendent toute affaire relevant d'une compétence concurrente ainsi que toute poursuite relative à un* misdemeanor *grave et toute action dont le montant en litige excède 5 000 $, exception faite des actions en dissolution ou en annulation de mariage et en séparation et des procédures qui s'y rapportent, des procédures prévues à la* Reciprocal Enforcement of Support Act, *des procédures relatives à l'adoption et au changement de nom et des actions ayant pour objet la recherche de la paternité ou de la filiation d'enfants illégitimes et la fixation et l'exécution d'une pension alimentaire pour leur entretien. Les affaires relevant de la juridiction traditionnelle de la cour de comté ne sont entendues par un juge qui siégeait à la cour de district le 1er juillet 1982 qu'avec le consentement de celui-ci.*

Les juges qui siégeaient à la cour de comté le 7 janvier 1983 ne sont pas requis d'entendre des affaires qui, le 30 juin 1982, relevaient de la juridiction de la cour de district. Les juges de la cour de comté entendent toute affaire relevant d'une compétence concurrente ainsi que toute poursuite relative à un misdemeanor *grave et toute action dont le montant en litige n'excède pas 15 000 $. Les affaires relevant de la juridiction traditionnelle de la cour de district ne sont entendues par un juge qui siégeait à la cour de comté le 7 janvier 1982 qu'avec le consentement de celui-ci.*

Toute personne assumant les fonctions de juge de la cour de district ou de la cour de comté postérieurement au 7 janvier 1983 entend toute affaire qui lui est assignée qu'elle soit du ressort de la cour de district ou de la Cour de comté [...].

La présente résolution ne peut être modifiée, non plus que les droits et les obligations dévolus aux juges qui siégeaient à la cour de district ou à la cour de comté le 7 janvier 1983 et énoncés au présent document [...].

Les dispositions de cette résolution sont de nature réciproque. Les juges en titre des deux tribunaux jouissent de la protection de leurs droits acquis et sont autorisés à instruire tout genre d'affaires. L'ensemble des dispositions se trouve raffermi non seulement par l'interdiction de modification mais encore par la mention initiale de la «durée de l'exercice de [la] charge», qui vise à garantir que les droits acquis continuent d'être protégés lorsqu'un juge entreprend un nouveau mandat après sa réélection. Les modalités prévues, cependant, ne sont pas symétriques puisque les juges de la cour de district sont plus susceptibles de s'en prévaloir que les juges de la cour de comté. Par contre, tous les juges de la cour de district n'ont pas invoqué la clause de protection des droits acquis prévue à la résolution, un certain nombre d'entre eux ont accepté des affectations régulières à des affaires du ressort de la cour de comté et, au moins un juge qui refusait d'entendre ces causes consentait à en être saisi lorsqu'il y avait urgence.

L'intérêt de ces dispositions réside également dans ce qu'elles révèlent des perceptions des juges relativement aux causes les plus recherchées. La résolution établit le partage juridictionnel, en matière civile et pénale, en fonction de l'importance du montant en litige et de la gravité des peines, mais elle classe tout le droit de la famille dans les affaires relevant de la juridiction traditionnelle de la cour de comté, une classification renforcée par deux autres dispositions visant à écarter tout doute à l'égard du refus des juges de la cour de district de siéger en matière familiale.

Quelle a été l'efficacité de l'unification dans le *Tenth District*? Les participants en estimaient les avantages substantiels. Jane Morrow, greffière des tribunaux du *comté d'Anoka* (le comté le plus populeux du district), a soutenu qu'après un an, les données statistiques recueillies à l'aide du système d'information judiciaire de la cour suprême de l'État :

[TRADUCTION] *...validaient les arguments avancés par les partisans de la fusion selon lesquels cette réforme réduirait énormément les délais d'inscription au rôle. Les données permettent de conclure que le district qui fournit les services judiciaires avec le plus de célérité est le Tenth District.*

L'importance publique de la fusion des tribunaux de première instance découle, selon M^me^ Morrow, du lien qui existe entre la fusion et l'amélioration de la prestation des services judiciaires au public.

LA CONSOLIDATION STUDY COMMISSION

Avant le dépôt, au mois de novembre 1983, d'un autre plan d'unification, le gouverneur apposa sa signature à un projet de loi créant la *Court Consolidation Study Commission* afin de «déterminer s'il était opportun d'unifier les tribunaux actuels de première instance». La commission comptait seize membres : huit personnes appartenant à la législature de l'État (quatre de chaque chambre), cinq juges (deux de la cour de district, deux de la cour de comté et un de la cour suprême de l'État) et trois membres du public (deux avocats et un greffier, Jane Morrow du comté d'Anoka). L'un des avocats, Me A.M. Sandy Keith fut nommé président. Me Keith était un avocat respecté de Rochester, la ville où est établie la Clinique Mayo. Il prit la succession du juge en chef de la Cour suprême des États-Unis, M. Harry Blackmun, comme avocat principal de la Clinique. En plus d'être connu comme politicien démocrate, il avait déjà été titulaire d'une charge publique dans l'État.

Dans un bref rapport remis au mois de février 1984, la commission recommandait la fusion obligatoire, à compter du 1^er^ juillet 1985, de la cour de district et de la cour de comté ou de la cour municipale. Bien qu'elle préconisât, dans sa cinquième et dernière recommandation, que [TRADUCTION] «*[c]haque district de l'État soit autorisé à appliquer un plan d'unification qui tienne compte de son histoire et de ses problèmes particuliers*», la commission insista aussi à l'unanimité pour que la loi de mise en oeuvre ne contienne aucune disposition protégeant les droits acquis de certains juges. La commission exprimait ainsi clairement sa préférence pour un système judiciaire de première instance uniforme à un niveau. Sa reconnaissance d'une certaine diversité n'allait pas jusqu'à autoriser un district à adopter la disposition la plus utile pour favoriser l'accord des par-tisans de l'unification et de ceux qui s'y opposaient.

Le rapport soumis par la majorité de la commission faisait neuf pages. Les dix pages d'annexes comprenaient les rapports minoritaires et des observations supplémentaires. Le rapport minoritaire le plus important laisse entendre qu'une maigre majorité de la commission avait accordé sa préférence à la proposition d'établissement obligatoire d'un tribunal de première instance à un niveau plutôt qu'à une autre proposition qui préconisait un tribunal unifié de première instance comportant deux chambres. Ce dernier compromis était décrit dans le rapport minoritaire du représentant Richard Cohen de St.Paul, qui portait également la signature du juge de la cour de district, Charles Barnes, siégeant à Duluth. Il prévoyait ce qui suit :

[TRADUCTION] *Toutes les affaires civiles et pénales ressortissent à la compétence des juges de la Chambre I. Les procédures concernant la jeunesse et les affaires successorales ressortissent à la compétence exclusive des juges de la Chambre II, lesquels ont également compétence en matière de petites créances, d'infractions routières et d'infractions réglementaires.*

Le compromis énonçait également que les [TRADUCTION] «*juges des Chambres I et II pouvaient connaître des affaires civiles et pénales à l'égard desquelles une règle de la Cour suprême prévoyait une compétence concurrente (souligné dans l'original)*».

Cette proposition minoritaire constitue une variation intéressante des systèmes de l'Illinois et du Dakota du Sud. Encore une fois, les causes jugées moins intéressantes sont attribuées aux juges de la seconde chambre, dans le contexte d'un tribunal unique de première instance. Ce plan permet à ceux qui appuient l'unification pour des fins administratives, comme M^me^ Morrow décrivant les gains réalisés dans le *Tenth District*, d'obtenir leur tribunal unique sans que les juges du tribunal de droit commun soient ennuyés par ce qui est qualifié de façon caractéristique et élégante, au Minnesota, de [TRADUCTION] «*vil travail*». La proposition partage en outre le travail en insistant davantage sur le domaine de spécialisation que sur le montant en litige ou sur la gravité des peines. Elle assigne ainsi toutes les affaires criminelles, y compris les *misdemeanors* sans gravité, à la cour de district, ce qui

en fait un tribunal criminel unifié; les infractions routières et les infractions aux règlements municipaux (semblables aux infractions provinciales au Canada) sont du ressort de la Chambre II. Les procédures intéressant la jeunesse, qui relèvent souvent de la juridiction des cours supérieures aux États-Unis (la Californie en est un exemple manifeste), sont attribuées aux juges de la Chambre II, comme elles le seraient certainement au Canada si l'on créait deux chambres au sein d'un tribunal unique de première instance.

Le rapport minoritaire signale qu'à une réunion tenue le 19 décembre, la commission [TRADUCTION] *«a approuvé le principe d'une cour de district à un seul niveau»*, bien que sept de ses membres aient soutenu le projet d'un tribunal comportant deux chambres. Ce fait indique un partage très serré des voix, à huit contre sept, avec l'appui du président donné à la majorité, car celui-ci aurait pu créer une égalité et empêcher l'approbation. La répartition des voix n'a ménagé aucune surprise. Les deux juges de la cour de district ont appuyé la division du tribunal en deux chambres, les juges de la cour de comté se sont prononcés en faveur d'un tribunal à un niveau et le juge de la cour suprême de l'État s'est rallié à la position des juges de la cour de district en faveur du compromis. Les quatre représentants et les quatre sénateurs ont respectivement voté à deux contre deux et à trois contre un en faveur d'un tribunal à un seul niveau. L'avocat restant a appuyé le principe de la division en deux chambres et le greffier celui de l'intégration en un seul niveau juridictionnel.

Le ferme énoncé de principe qui a fait suite à ce vote serré donne à penser que les partisans de l'unification n'étaient pas obligés de faire de compromis pour que le concept du tribunal à un seul niveau soit adopté majoritairement dans tout l'État. Dans ces conditions, il est possible que les neuf autres districts aient compris qu'il était avantageux de négocier l'unification plutôt que de se la faire imposer. Le processus d'unification «volontaire» s'est donc poursuivi et la recommandation principale de la commission n'est jamais devenue loi. La plupart des districts ont imité le *Tenth District* et ont adopté des dispositions de protection des droits acquis. Seuls le *Third* et le *First District*, situés dans le sud-est de l'État, n'ont fait aucune distinction entre les juges déjà en fonction.

Le défi le plus direct au concept du tribunal à un niveau vint du Sixth et du *Ninth District*, des districts septentrionaux. Le *Ninth District* qui, avec ses dix-sept comtés, est facilement, au plan géographique, le district le plus gros, occupe la totalité du quart nord-est de l'État le long de la frontière avec le Manitoba et avec l'Ontario et comprend le *Lake of the Woods* et le cours supérieur du Mississipi. Le *Sixth District* englobe quatre comtés. Il est centré à Duluth et s'étend au nord jusqu'au *Iron Range*. On s'accordait généralement à penser, dans l'État, que quelques lacunes qu'un tribunal de première instance à un niveau puisse présenter dans des comtés métropolitains comme ceux de Hennepin et de Ramsey, c'est à l'immense *Ninth District* qu'il apporterait le plus de bienfaits, en permettant d'économiser du temps de déplacement. Par exemple, il ne serait plus nécessaire, s'il y avait unification, qu'un juge de la cour de district traverse deux vastes comtés par les froids les plus rigoureux de l'hiver pour donner son approbation officielle au règlement d'une affaire dépassant la compétence du juge de la cour de comté. Pourtant, le plan d'unification de ce district, soumis le 1er juillet 1984 créait un tribunal de première instance à deux chambres correspondant généralement au modèle proposé dans le rapport minoritaire du représentant Cohen. Les juges de la cour de district devenaient juges de la Chambre I de la cour de district et les juges de la cour de comté, juges de la Chambre II de la cour de district. La répartition en deux chambres ne visait pas que les juges déjà en fonction, mais s'appliquait [TRADUCTION] *«dans toutes ses modalités, à chaque juge du district et à ses successeurs»*. Ainsi, tout futur candidat à une charge judiciaire doit préciser s'il désire siéger à la Chambre I ou II.

Un an plus tard, le *Sixth District* soumit un plan similaire perpétuant deux catégories de juges, mais ce plan fut contesté et le procureur général émit l'opinion qu'il était invalide parce que l'exigence que les juges de la Chambre II soient élus dans des circonscriptions plus petites que celles des juges de la Chambre I contrevenait à la loi de l'État. Fut alors soumis un plan modifié adoptant pour l'essentiel les dispositions de protection des droits acquis appliquées dans les autres districts. Le *Ninth District* ne soumit jamais de modifications, mais ne concrétisa pas non plus la séparation en deux niveaux. En pratique, c'est dans ce seul district que l'on continue à invoquer des droits acquis, ce qui indique l'opposition profonde manifestée dans cette partie de l'État.

Le rapport de la commission d'étude traitait aussi de deux sujets essentiels à la compréhension du fonctionnement et des incidences d'un tribunal de première instance à un niveau qui ont occupé une large place dans le débat tenu au Canada. Le premier sujet porte sur les appels en matière criminelle. Avant que le mouvement d'unification ne prenne son élan au Minnesota, les appels des décisions de première instance rendues en matière criminelle étaient entendus

par la cour suprême de l'État, qu'il s'agisse d'une déclaration de culpabilité pour *felony* prononcée par la cour de district ou d'un verdict de culpabilité pour *misdemeanor* rendu par une cour de comté ou une cour municipale. À cause du volume de travail de la cour suprême et, particulièrement, de l'augmentation des appels émanant de la cour municipale du *comté de Hennepin*, on proposa que les appels des décisions de cette cour soient entendus par trois juges de la cour de district. La proposition fut acceptée, ce qui déchargea le tribunal de dernière instance de l'État d'un certain nombre d'appels de déclarations de culpabilité pour *misdemeanor*. Par contre, comme le soutien à un tribunal à un niveau s'intensifiait, certains opposants firent observer que s'il y avait unification, les procès pour *misdemeanor* et les appels des décisions rendues à leur égard seraient entendus par le même tribunal puisant dans le même bassin de juges. C'était cela ou ces appels retourneraient devant la cour suprême de l'État, et reposeraient à celle-ci le même problème d'engorgement.

Au Canada, ceux qui s'opposent au principe d'une cour criminelle unifiée ont relevé la même anomalie. Les appels des déclarations sommaires de culpabilité (l'équivalent canadien du *misdemeanor*) sont entendus devant un juge de cour supérieure siégeant seul. Advenant la création d'une cour criminelle unifiée, le juge saisi de l'appel appartiendrait au même tribunal que le juge du procès (et aurait le même rang). Les partisans de l'unification estiment qu'il s'agit là d'un problème marginal; ils soutiennent que rien ne s'oppose à ce qu'un même tribunal instruise une affaire en première instance et en entende l'appel, comme cela se fait communément en Australie aujourd'hui et comme cela se faisait au Canada avant que les tribunaux d'appel ne soient séparés des cours supérieures provinciales. Ils ont raison d'affirmer que le problème n'est ni insoluble ni fondamental, mais les opposants sont justifiés d'en faire un exemple de l'augmentation de coûts qu'entraînerait l'établissement d'une cour criminelle à un niveau. Par exemple, les appels des déclarations sommaires de culpabilité pourraient, en Ontario, être portés devant trois juges du tribunal de première instance, ce qui augmenterait les coûts de chaque affaire, ou devant un seul juge de la Cour d'appel, ce qui augmenterait les frais de déplacement du juge ou des parties. Il ressort en outre de documents ministériels présentés par le procureur général de l'Ontario que le transfert de la compétence relative à ce type d'appel à la Cour d'appel pourrait nécessiter de porter l'effectif judiciaire de ce tribunal à plus de trente juges.

Au Minnesota, l'établissement, en 1983, d'un tribunal d'appel intermédiaire, la Cour d'appel du Minnesota, a rendu la question théorique avant que la *Consolidation Study Commission* ne soumette son rapport. Lorsqu'il est devenu manifeste que la pression exercée sur la cour suprême de l'État par le volume des causes ne se relâcherait pas, en raison de l'expansion de la population et de l'activité commerciale, l'État a décidé de créer ce nouveau tribunal qui, une fois mis en place, a été saisi de tous les appels de verdicts de culpabilité pour *felony* et pour *misdemeanor*. Le rôle de la cour suprême de l'État s'en est trouvé modifié et l'une des difficultés d'ordre pratique auxquelles se heurtaient les partisans de tribunaux de première instance à un niveau a disparu. Au Canada, la question des appels des déclarations sommaires de culpabilité n'a pas perdu de son importance, parce que le gouvernement de l'Ontario a refusé d'appuyer la proposition de création d'un tribunal d'appel intermédiaire dans la province, même s'il soutient par ailleurs le principe d'une cour criminelle unifiée.

Le document de la commission d'étude examinait aussi l'opinion selon laquelle une justice de qualité et égalitaire requiert l'égalité des juges de première instance. Cette notion dépasse l'argument voulant que l'opposition aux tribunaux de première instance à un niveau soit le fait des juges des tribunaux de juridiction supérieure soucieux de préserver leurs intérêts : le maintien de leur statut supérieur, un titre plus distingué et une charge de travail plus restreinte. Cet argument est souvent suivi de l'affirmation selon laquelle ces juges devraient laisser tomber ces préoccupations dans l'intérêt de l'accroissement de l'efficacité du système judiciaire. L'argument de l'égalité s'articule autrement. Ses tenants soutiennent qu'en distinguant entre les causes et en les assignant à des catégories différentes de juges – dont l'une se trouve à un échelon inférieur de la hiérarchie judiciaire et reçoit habituellement une rémunération moindre – ce sont les justiciables eux-mêmes qu'on prive d'une justice égale.

On trouve, dans l'un des rapports minoritaires, la prémisse fondamentale de l'argument d'égalité, exprimée sous la forme d'une proposition générale universellement acceptée :

[TRADUCTION] *Toutes les causes sont importantes pour la société, qu'il s'agisse de poursuites pour conduite avec facultés affaiblies ou pour meurtre, d'affaires de garde d'enfant ou de dissolution, de litiges entre locateurs et locataires ou de recours collectifs concernant des valeurs mobilières.*

S'il en est ainsi, insistent les partisans de l'unification, pourquoi maintenir deux chambres, [TRADUCTION] *«un système de castes qui n'est pas sans ressembler à l'actuel tribunal à deux niveaux»*? Si toutes les causes ont la même importance, ne devraient-elles pas être entendues par des juges de même rang touchant la même rémunération?

C'est à ce point que les arguments avancés de part et d'autre se transforment en débat sur la question de savoir qui a le fardeau de la persuasion. Pour les partisans, si l'égalité de toutes les causes est fondamentale, les juges de première instance devraient être égaux en rang et en salaire et il incombe aux opposants de démontrer la nécessité du maintien des deux niveaux. Par contraste, deux commissaires de la minorité opposés à un tribunal à un niveau soutiennent que c'est sur les tenants du changement que repose le fardeau de convaincre que le tribunal unifié de première instance à un niveau [TRADUCTION] *«améliorera la justice au Minnesota»*.

Ces commissaires ont également formulé la proposition voulant que les juges, à quelque niveau qu'ils appartiennent, aient des qualités similaires et soient de compétence égale. Cette affirmation place les partisans de l'unification dans une impasse. S'ils l'acceptent, ils reconnaissent que l'unification n'est peut-être pas la condition essentielle d'une justice égale, car si les juges des deux niveaux sont également qualifiés et compétents, on peut atteindre l'objectif déclaré de l'unification, savoir l'utilisation plus efficace des ressources judiciaires, en ayant pleinement recours aux interaffectations et à la centralisation des rôles. S'ils la rejettent, affirmant la nécessité de l'égalité de rang et de rémunération, ne concèdent-ils pas qu'un salaire et un rang inférieurs se traduisent par une cour de comté moins qualifiée et moins compétente, ce qui peut soulever certaines appréhensions sur l'opportunité de fusionner les deux tribunaux?

L'un des aspects de la question de l'égalité faisait, toutefois, l'unanimité parmi les membres de la commission :

[TRADUCTION] *Après analyse des systèmes en place dans d'autres États et de l'expérience vécue dans les comtés de Hennepin et de Ramsey, la Commission reconnaît que, dans le cadre d'un système unifié, il est possible que l'on soit tenté de recourir à du personnel parajudiciaire pour le traitement des affaires routinières ou autrement jugées «indésirables». Les commissaires ont amplement débattu de la question de l'accentuation du recours au personnel parajudiciaire. Ils estiment, à l'unanimité, que cela ne doit pas se produire. Le système de tribunal unique de première instance comportant deux ou trois niveaux de juges, mis en place dans certains États, inquiète également la commission. Encore une fois, les commissaires partagent presque unanimement l'avis que le Minnesota ne doit pas emprunter cette voie.*

Dans sa quatrième recommandation, la commission conseillait donc à la législature de ne pas permettre [TRADUCTION] *«le recours accru à des arbitres et à des officiers de justice au sein d'un système de tribunaux fusionnés»*, afin d'éviter [TRADUCTION] *«l'émergence potentielle de différentes catégories de juges»*.

Bref, les commissaires, qu'ils défendent un tribunal à un ou à deux niveaux, s'entendaient sur le fait qu'il ne fallait pas établir un tribunal à niveau unique si cela devait faire croître une nouvelle classe d'auxiliaires de justice. Cette unanimité témoigne de la reconnaissance générale accordée à l'idée que toutes causes étant importantes, elles devraient être instruites par des juges égaux au moins en termes de qualités et de compétences, et peut-être aussi en termes de rang et de rémunération. Nous nous attarderons davantage, au chapitre 5, sur la question de savoir s'il s'agit là d'un argument logique ou réaliste. À ce stade, il convient de signaler que la prédominance des arguments relatifs à la gestion et à l'efficacité dans le discours concernant la réforme de l'organisation judiciaire ne doit pas occulter les problèmes fondamentaux de la définition et de l'évaluation de la qualité de la justice.

La *Court Consolidation Study Commission* a marqué une étape importante dans le processus d'unification, non pas qu'elle ait entraîné l'adoption de dispositions législatives, mais parce qu'elle indiquait la constance de l'appui au principe d'un tribunal de première instance à un niveau. Au moment du dépôt du rapport de la commission, deux autres districts avaient soumis leur plan d'unification, l'un prévoyant une clause de protection des droits acquis et l'autre non. Le plan qui ne protégeait pas les droits acquis (celui du *Third District*, situé dans le sud-ouest du Minnesota) accordait néanmoins une préséance aux juges siégeant à la cour de district au moment de l'unification sur ceux de la cour de comté [TRADUCTION] *«dans toute situation où des décisions, des droits ou des privilèges dépendent de la préséance judiciaire dans le district»*. Le plan de ce district renfermait également une disposition qui ne se retrouve pas habituellement dans les règles judiciaires américaines : [TRADUCTION] *«Nul juge ne peut assurer plus de 80 % des services judiciaires d'un comté»*. La nécessité d'assurer aux justiciables

d'un comté la possibilité de s'adresser à un autre juge est intégrée depuis longtemps dans les usages observés au Canada, mais n'est pas universellement reconnue aux États-Unis.

Le dixième et dernier plan fut déposé le 8 septembre 1986, par le *Fifth District*, un district rural du sud-ouest du Minnesota. Quatre autres plans – y compris ceux qui s'appliquaient à Minneapolis et à St. Paul – avaient été soumis dans les six mois précédents. Ainsi, le 8 septembre 1987, le processus d'unification était réalisé. Le Minnesota avait un tribunal de première instance unique ne comptant que des juges de district. Avant d'évaluer les effets de l'unification, toutefois, il est essentiel d'examiner l'impressionnant degré de succès qu'a connu le système dans le maintien d'un niveau unique et les importantes exceptions au principe de l'égalité judiciaire qui subsistent encore.

LES TRIBUNAUX À UN NIVEAU DANS LA PRATIQUE

Dans quatre-vingt-quatre des quatre-vingt-sept comtés du Minnesota, le tribunal de première instance à un niveau compte uniquement des juges de la cour de district et aucun autre officier de justice. L'absence de ces officiers s'explique principalement par le fait qu'aucun district ne peut nommer d'employés parajudiciaires sans obtenir l'autorisation de la cour suprême de l'État. Bien que le budget des tribunaux de première instance provienne du gouvernement du comté, la cour suprême s'est servie de son pouvoir de réglementation pour s'assurer que les districts ne puissent pas réintroduire un autre niveau juridictionnel même si le comté était prêt à en assumer les coûts.

La seule exception que l'on trouve dans ces quatre-vingt-quatre comtés est temporaire. Les juges d'un district peuvent nommer temporairement un arbitre judiciaire – avec l'autorisation de la cour suprême de l'État – s'il y a eu augmentation de la charge de travail du district sans création correspondante d'un nouveau poste permanent de juge. L'élément essentiel de ce processus est la charge de travail pondérée, une formule statistique permettant d'assigner une pondération différente à différents types de causes en se fondant sur des analyses préalables du temps qu'il faut pour traiter ces causes et de la proportion des causes d'un type particulier qui sont instruites, réglées juste avant le procès ou traitées sans intervention ou avec un minimum d'intervention judiciaire. Les facteurs de pondération sont révisés périodiquement et soumis à l'examen de la direction générale des services judiciaires de l'État. Ils sont conçus pour empêcher les procédés que des tribunaux locaux de première instance (y compris les tribunaux fédéraux) ont employé ailleurs pour gonfler artificiellement les chiffres. La charge de travail pondérée facilite la planification d'ensemble de l'activité des tribunaux de première instance et permet de limiter l'augmentation du personnel parajudiciaire.

Avec cette méthode, les tribunaux disposent d'un outil leur permettant de justifier efficacement devant la législature la nécessité de créer d'autres postes de juge dans les districts à croissance élevée. La législature, toutefois, a adopté une politique obligeant les tribunaux à évaluer le nombre de postes de juge requis, avant de combler une vacance à un poste existant. Par conséquent, si un poste de juge devient vacant dans un district dont la charge de travail pondérée ne justifie pas le maintien d'un nombre de postes aussi élevé, la cour suprême de l'État peut ordonner le transfert du poste vacant à un autre district. Le défaut d'adhérer à ce processus peut entraîner le refus de la législature d'approuver les postes supplémentaires pour le motif qu'on a laissé pourvoir un poste inutile aux frais des contribuables. Cette politique, bien qu'elle semble tenir prudemment compte du besoin de réduire les dépenses gouvernementales et reconnaisse judicieusement que la décision relative au transfert de postes de juge doit se prendre au sein du système judiciaire, a soumis les fonctionnaires judiciaires, dans tout l'État, à des contraintes additionnelles. Récemment, la décision de retirer un poste de juge au *Fifth District*, prise en fonction de chiffres relatifs à la charge de travail pondérée reflétant une diminution de la population, a fait l'objet d'une contestation. À l'audience, le district a présenté une argumentation très documentée pour justifier que ses besoins n'avaient pas changé, et a même contesté l'exactitude des calculs de pondération. À plus d'une reprise, nous avons entendu les gens se plaindre que la formule de pondération ne tenait pas adéquatement compte du temps de déplacement, c'est-à-dire du fait que les juges des comtés moins populeux doivent se déplacer beaucoup plus que ceux des comtés urbains.

Même si, théoriquement, les arbitres sont nommés à titre temporaire, leur nombre peut croître et la durée de leur mandat s'étirer si la législature ne se montre pas réceptive aux demandes du système judiciaire. Avec les démocrates au pouvoir à la législature et au poste de gouverneur, le bilan des dernières années a été généralement positif. Il n'est pas sûr que cette tendance se maintienne après l'élection, en 1990, d'un gouverneur républicain. Les chiffres relatifs aux postes de juge reflètent cette situation. Au moment du dépôt du rapport de la commission d'étude, en février

1984, il y avait 86 juges à la cour de district, 103 à la cour de comté et 28 à la cour municipale (dans les comtés de Hennepin et de Ramsey seulement), soit 217 juges au total. En 1987, ce nombre passait à 224, puis à 237 en 1989. À la fin de 1990, il était de 241. Pendant la session 1991, toutefois, la législature n'a approuvé qu'une seule des douze demandes de création de postes de juge.

Qu'en est-il des trois comtés exclus de l'affirmation générale qui ouvrait la présente section? L'un d'eux, le comté de St. Louis, n'a qu'un officier de justice, qui siège à Duluth et entend des affaires familiales et des affaires relatives à la jeunesse. Le poste existait avant l'unification et a été maintenu. Les deux autres exceptions sont plus significatives puisqu'elles concernent les deux comtés les plus populeux, Hennepin (ou *Fourth District*) et Ramsey (ou *Second District*). Le premier compte actuellement cinquante-quatre juges de district et le second vingt-quatre, mais les deux comtés disposaient, avant l'unification, d'une variété de postes parajudiciaires, dont des postes de juge des petites créances (des avocats nommés à temps partiel pour entendre ces causes) et d'arbitre de la famille (des avocats nommés à plein temps pour siéger en matière familiale). Les deux comtés ont également mis sur pied un service connexe d'arbitrage qui fait appel à des avocats volontaires.

L'administrateur judiciaire du comté de Hennepin indique que la Cour compte actuellement quinze arbitres à temps plein, dont six siègent en matière de famille, quatre aux affaires relatives à la jeunesse, deux en matière successorale, un en matière d'internement en institution psychiatrique et un entend des affaires entreprises en application d'une loi sur la violence familiale. Dans le comté de Ramsey, trois arbitres entendent à plein temps des affaires de droit de la famille et d'autres entendent aussi des affaires relatives à la jeunesse, un arbitre affecté aux affaires successorales s'occupe aussi d'infractions routières et l'on vient d'ajouter un nouvel arbitre en matière de logement. La direction générale des services judiciaires de l'État estime que les officiers de justice siégeant à temps plein et à temps partiel ajoutent l'équivalent de dix-sept postes de juge dans le comté de Hennepin et de neuf postes dans le comté de Ramsey. Ils représentent un ajout de plus de trente pour cent au personnel judiciaire et indiquent quelle place importance le personnel parajudiciaire continue d'occuper dans les deux principaux districts urbains, malgré une politique officielle défavorable à l'utilisation de ce type de personnel. Il faut garder à l'esprit, cependant, que la commission d'étude a recommandé de ne pas intensifier le recours aux arbitres et aux officiers de justice, mais n'a rien dit au sujet du maintien de cet usage. L'unification n'obligeait donc pas à abolir ces postes d'un coup, ni même graduellement.

Bien qu'il soit toujours possible que le nombre de ces postes augmente et que croissent les responsabilités qui y sont attachées, des pressions s'exercent aujourd'hui dans la direction opposée. Cela découle fort probablement du fait que la direction générale des services judiciaires de l'État traite les dix-sept postes du comté de Hennepin et les neuf du comté de Ramsey comme s'il s'agissait de postes de juge à temps plein aux fins du calcul visant à déterminer si ces comtés ont droit à d'autres postes de juge. Suivant ce calcul, le premier comté est réputé employer soixante et onze juges et le second, trente-trois. L'administrateur judiciaire affecté depuis longtemps au comté de Hennepin a donc indiqué qu'il aimait mieux convertir les postes d'arbitre et d'officier de justice vacants en postes de juge de la cour de district, estimant qu'un juge régulier sera, en pratique, plus efficace. Bien que certains juges de ce comté partagent son point de vue, les deux comtés se sont opposés à la conversion en 1991, et ont préféré s'en tenir au système selon lequel les arbitres sont désignés par les juges de la cour de district.

Le maintien du recours aux officiers de justice dans les deux plus gros comtés du Minnesota autorise à penser que même dans les plus «purs» tribunaux de première instance à un niveau des inégalités peuvent subsister. Dans une perspective pratique, on pourrait, en Ontario, considérer cette persistance comme contraire aux mesures prises pendant la première phase du plan de réforme de l'organisation judiciaire pour abolir la pratique consistant à faire siéger des protonotaires à la Haute Cour de justice à Toronto. Le gouvernement de l'Ontario a avancé, entre autres, l'argument voulant que les juges siégeant en dehors de Toronto considèrent injuste que des protonotaires accomplissent à Toronto des tâches que les juges de cour supérieure seraient obligés de remplir ailleurs. Les juges et les administrateurs judiciaires exerçant en dehors des comtés de Hennepin et de Ramsey ne nous ont formulé aucune critique analogue pendant notre séjour au Minnesota, même s'ils sont tenus de siéger en matière de petites créances et en matière familiale.

Ces exceptions touchant trois comtés du Minnesota ne doivent pas nous empêcher de voir, par ailleurs, que quatre-vingt-quatre comtés ont un «pur» tribunal de première instance à un niveau et que, même dans les comtés de Hennepin et de Ramsey, aucun officier parajudiciaire n'entend d'affaires criminelles ni

de causes relatives à des infractions routières. Pour un Canadien, les résultats observables sont très impressionnants. Nous avons vu un juge de la cour de district, investi des compétences inhérentes de ce tribunal de droit commun, recevoir des plaidoyers et fixer des dates de procès en matière d'infractions routières pendant toute une matinée dans une salle d'audience bondée au 11e étage du palais de justice moderne du comté de Hennepin et, un après-midi, nous avons observé un juge de la cour de district qui avait été nommé avant l'unification, en train d'entendre, en matière criminelle, des questions préliminaires analogues aux requêtes en cautionnement et aux comparutions traitées par les tribunaux provinciaux canadiens.

Avant d'examiner si de tels événements quotidiens sont signe d'amélioration (ou de détérioration) de la qualité, de l'efficacité ou de l'accessibilité du système judiciaire au Minnesota, il importe de les replacer dans leur contexte. Le juge qui siégeait en matière d'infractions routières venait d'être nommé. Pendant sa première année d'exercice, il est appelé à entendre ce genre d'affaires beaucoup plus souvent que ses collègues plus expérimentés. Cela fait partie d'un processus délibéré d'orientation et de formation qui comprend aussi des cours donnés au *National Judicial College* de Reno. Plus tard dans sa carrière, il devra continuer à suivre des cours, puisque le Minnesota compte parmi les premiers États à avoir fait de la formation permanente une exigence d'emploi pour les juges et les avocats.

Le juge affecté aux affaires préliminaires de nature criminelle retourna dans son bureau, après la matinée, pour rencontrer les avocats occupant dans une importante cause civile qui lui avait été assignée. Pour la plupart des juges de la cour de district du comté de Hennepin, il s'agit d'une organisation typique du travail. Chaque juge traite en gros un nombre égal d'affaires civiles et criminelles et passe six semaines d'affectation obligatoire au onzième étage ou dans les palais de justice de banlieue. Les affaires criminelles sont traitées suivant un calendrier principal; les juges se voient donc assignés à une salle d'audience où sont entendues des questions préliminaires ou des procès. Les affaires civiles, elles, sont traitées suivant un calendrier individuel. Chaque juge reçoit un bloc d'environ deux cent trente causes par année. L'affectation se fait au moment du dépôt de la demande et le juge entend toutes les requêtes avant procès et préside toutes les conférences préparatoires au procès en plus d'instruire la cause (sous réserve des exceptions mentionnées plus loin). Par suite du partage égal des affaires criminelles et civiles, les juges consacrent à peu près 25 pour cent de leur temps à du travail de routine, soit une combinaison des six semaines d'affectation obligatoire et des questions préliminaires en matière criminelle.

Pour les juges du comté de Ramsey, le partage des affaires civiles et criminelles n'est pas aussi clairement défini. Ces juges ne pouvaient préciser combien de semaines ils consacraient à l'audition d'affaires civiles, familiales ou criminelles ou d'infractions routières, en partie à cause de la diversité de leur travail et de la souplesse du processus d'affectation. Il peut y avoir des affectations spécialisées; par exemple, un juge ayant un intérêt particulier pour les affaires relatives à la jeunesse fut affecté à ces causes pendant plusieurs mois, entre autres parce qu'elles étaient entendues dans un autre édifice. Autrement, les juges sont appelés à entendre des affaires civiles ou criminelles ou reçoivent des affectations hebdomadaires en ces matières, mais si un procès prend fin abruptement par suite d'un règlement de dernière minute, il peut être saisi d'une autre affaire civile ou pénale. Un juge estimait qu'il consacrait une proportion aussi élevée que 40 ou 50 pour cent de son temps d'affectation à des affaires civiles, criminelles et autres qui auraient antérieurement relevé du tribunal exerçant une compétence d'attribution restreinte.

Les juges d'autres districts, en plus d'avoir cette même charge diversifiée de travail, ont à composer aussi avec un territoire très large. Par exemple, le *Fifth District*, un district rural, a été partagé en trois mini-circuits, composés chacun de quatre comtés, afin de réduire les déplacements des juges, de façon à ce que ces derniers trouvent de la besogne lorsqu'un procès prend fin inopinément, ou encore, sont disponibles pour siéger lorsque les rôles sont surchangés. Les affaires relatives à la famille et à la jeunesse font régulièrement partie des causes assignées.

Le caractère non spécialisé du travail des juges du Minnesota fait mentir les prévisions de beaucoup d'opposants à l'unification qui craignaient qu'un vaste tribunal de première instance à un niveau produise inévitablement des juges spécialisés en droit civil, en droit criminel ou en droit de la famille. Jusqu'à présent, il n'y a pas eu spécialisation et il semble que cette tendance se maintiendra dans les districts comportant plusieurs comtés et dans le comté de Ramsey. Nous hésitons davantage à faire une prédiction aussi ferme dans le cas du comté de Hennepin. Les juges tiennent à siéger en matière civile et en matière criminelle, mais cela peut entraîner des dépenses additionnelles en personnel et, dans un gros tribunal, cela complique la confection des rôles. Dans ce dernier comté, chaque juge de la cour de district est assisté de

deux secrétaires juridiques dont l'un est habituellement un jeune diplômé en droit qui s'occupe principalement de la recherche juridique (les juges d'autres districts disposent aussi de ce genre d'aides) et l'autre est, en fait un secrétaire administratif ou un responsable des rôles dont la principale tâche consiste à aider le juge dans la gestion de son bloc d'actions civiles. Au fur et à mesure que ces employés passeront de la liste de paie de comtés relativement prospères à celle du personnel judiciaire de l'État, de nouvelles contraintes pourront se faire sentir lorsque la direction des services judiciaire de l'État sera appelée à répartir des postes entre les districts.

L'ÉVALUATION DU PROCESSUS

Bien que le tribunal de première instance à un niveau du Minnesota soit de création récente et qu'il soit par conséquent difficile d'en faire une évaluation complète, sa nouveauté même permet d'établir plus facilement ce que les principaux intéressés pensent de l'unification. Le tribunal à un niveau a reçu un éventail impressionnant d'appuis, mais il fait également l'objet de critiques et de réserves importantes. Il peut se révéler utile de diviser nos observations en trois catégories : l'évaluation du processus, celle des résultats qu'il a permis d'obtenir et celle de la signification qu'on peut donner à ces résultats.

Le Minnesota a suivi un processus d'unification unique dans le mouvement de réforme judiciaire des États américains. La plupart des modifications organisationnelles nécessitent des modifications constitutionnelles, mais les experts du Minnesota ont conclu que la législature disposait des compétences suffisantes. Le fait de procéder par voie législative a résulté en une délégation plus importante de l'application du processus au système judiciaire de l'État et aux districts eux-mêmes. Pour établir une comparaison avec le Canada, c'est comme si chacun des districts judiciaires de la Colombie-Britannique, de l'Ontario ou du Québec recevait l'autorisation de fusionner ses deux tribunaux de première instance, à la condition que les juges appartenant à une cour supérieure et les juges des cours provinciales approuvent un plan d'unification dans un suffrage séparé.

Ce processus n'a pas produit un résultat aussi élégant que ne l'aurait fait une loi (qui n'aurait, certes, pas prévu la protection des droits acquis dans certains comtés et non dans d'autres). Mais les lois ne donnent pas toujours – ou même normalement – naissance à des pratiques uniformes et il se peut que la clarté apparente d'un régime obligatoire ne fasse que masquer la persistance des anciennes institutions. Ainsi, les concessions qui se ont été faites dans les dix districts du Minnesota ont peut-être disposé davantage les participants à accepter les résultats du processus.

Ces concessions, par contre, ont durement éprouvé les participants. Bien que les juges rencontrés en entrevue aient le plus souvent fait partie de ceux qui étaient sortis gagnants du conflit qui avait opposé les juges de la cour de district aux juges de la cour de comté ou de la cour municipale, ils ont admis que le processus avait été «vraiment douloureux» et ont fait état du climat de stress dans lequel avait lieu le comptage des votes avant les réunions et de l'amertume qu'il fallait supporter de la part des collègues qui estimaient la réforme inutile, sinon nuisible. Les juges en chef en poste à Minneapolis et à St. Paul ont récemment été battus par une faible majorité, même si la vieille opposition entre juges de la cour de district et juges de la cour municipale a fait place à d'autres sujets de division.

Il importe de signaler qu'aucun juge n'a démissionné en raison du processus de réforme ou des résultats auxquels il a abouti. Nous avons demandé à plusieurs personnes si l'unification avait entraîné des démissions ou des prises de retraite anticipée et nous avons toujours obtenu une réponse négative. Un juge de la cour de district de Minneapolis a bien résigné ses fonctions pendant le processus, mais c'était pour des raisons pécuniaires : il n'était pas assez rémunéré (aux États-Unis, il n'est pas interdit aux juges des tribunaux des États, comme c'est souvent le cas dans les provinces canadiennes et dans d'autres pays de common law, de plaider devant les tribunaux après avoir pris leur retraite. Depuis l'unification, ce juge a repris ses fonctions, même si le salaire n'est toujours pas plus attirant. Les juges de la cour de district gagnaient 78 768 $ US le 1er janvier 1991, ce qui place le Minnesota au vingt-cinquième rang des cinquante États.

Bien que le processus d'unification volontaire suivi au Minnesota semble se démarquer nettement de l'usage observé au Canada, il n'est pas sans précédent ici. Des expériences pilotes de réforme judiciaire ont été tentées. Quatre projets visant des tribunaux unifiés de la famille ont notamment débuté en 1970. Bien qu'ils aient tous été favorablement évalués et aient tous acquis un caractère permanent, seul l'un de ces projets a été étendu au reste de la province (Fredericton (Nouveau-Brunswick)), et cette décision fut prise très tôt au cours du processus dans le cadre d'une politique provinciale globale. L'expérience du Minnesota fait contraste : le processus a laissé place à une plus grande initiative des tribunaux locaux et a continué sur sa lancée. Les indications selon lesquelles le procureur

général de l'Ontario songerait à lancer un projet-pilote sur l'unification des tribunaux criminels nous rendent perplexe, puisque, à la lumière de l'expérience différente du Minnesota, il semble que les projets-pilotes entrepris au Canada n'ont pas, même lorsqu'ils ont eu du succès, suscité l'élan prévu par leurs promoteurs.

L'ÉVALUATION DES RÉSULTATS OBTENUS

Les entrevues indiquent que l'unification s'est traduite par une accessibilité accrue, en raison de l'élargissement de la juridiction des juges affectés aux circuits ruraux. Personne, au Minnesota, ne s'est plaint, comme ce fut le cas au Dakota du Sud, de la disparition des juges de paix locaux. Cela s'explique en partie par le fait que le Minnesota avait déjà aboli cette institution il y a plus d'une décennie, en 1971, en nommant des juges de la cour de comté qui n'étaient pas obligés de résider dans chaque comté. Dans ce contexte, l'unification profita aux avocats des petits comtés.

En ce qui concerne l'efficacité, les opposants au projet craignaient la possibilité que les juges des anciennes cours de comté et cours municipales s'adjoignent le secrétaire juridique et le sténographe officiel dont disposaient les juges de la cour de district et augmentent leur budget de déplacement pour voyager dans tout le district, de façon à être mieux préparés à faire campagne à la grandeur du district pour leur réélection, ce qui entraînerait une augmentation des coûts. Les premiers rapports n'indiquent pas d'augmentation des frais de déplacement. En 1984, les cent trente et un juges de la cour de comté et des cours municipales disposaient déjà de 85,2 sténographes judiciaires et de 36,5 secrétaires juridiques. En conséquence, s'il y devait y avoir augmentation, ce serait à partir d'un effectif déjà important. Le rapport majoritaire de la commission d'étude (1984) signalait ce qui suit :

[TRADUCTION] *Les tenants de la fusion et les administrateurs de district affirment qu'il ne sera pas nécessaire d'engager de nouveaux secrétaires juridiques. Les tenants de la fusion ont déclaré, dans leur témoignage, que la charge de travail actuelle ne justifie pas cet ajout [...]*

Les tenants de la fusion affirment qu'il ne sera pas [non plus] nécessaire d'engager d'autres sténographes judiciaires. Ils reconnaissent que certains juges pourraient en embaucher, mais que le coût global ne sera pas aussi élevé que les opposants le prétendent [...] [I]ls font remarquer que de nombreux juges siégeant en région avaient recours à du matériel d'enregistrement électronique et ne prévoyaient pas engager de sténographes.

Autre aspect positif, le tribunal de première instance à un niveau semble lui aussi vouloir être plus efficace. Le *Tenth District* a vite affirmé avoir réduit les délais, et les chiffres avancés par l'État sont significatifs sans être exceptionnels. Le comté de Ramsey est en train de prendre des initiatives importantes en matière de gestion des rôles et les participants estiment que celles-ci pourraient servir d'exemple aux tribunaux urbains d'autres États.

Relativement à la qualité, par contre, les désaccords continuent à apparaître plus clairement. Comme nous souhaitions rencontrer des personnes ayant des vues critiques de l'unification, des rendez-vous furent pris avec deux juges du comté de Hennepin et un juge du comté de Ramsey. Tous étaient juges de la cour de district avant l'unification. Leurs opinions vont du [TRADUCTION] *«scepticisme coopératif»* (le processus doit être [TRADUCTION] *«raffiné considérablement»*, mais l'unification [TRADUCTION] *«n'était pas une erreur»*) à la critique sévère et persistante [TRADUCTION] «mes craintes se sont plus que réalisées, *«le tribunal en a souffert et les avocats civilistes éprouvent un immense mépris pour le tribunal aujourd'hui»*). Les deux juges du comté de Hennepin considéraient que l'ancien tribunal à deux niveaux fonctionnait bien à Minneapolis. Les gains d'efficacité qui ont pu être réalisés dans les régions périphériques peu peuplées ne signifient rien pour Minneapolis, où la baisse de qualité dans la composition du tribunal a engendré des pertes d'efficacité. En effet, les procès, présidés par des juges moins expérimentés hésitant à intervenir, se sont allongés et les avocats répugnent davantage à admettre le bien-fondé des interventions des juges.

Le président en titre du barreau du Minnesota, M. Thomas Tinkham ne faisait pas siennes les critiques que le juge de longue date du comté de Hennepin attribuait aux avocats civilistes. Ce conseiller juridique principal du contentieux civil du plus gros et du plus prestigieux cabinet d'avocats de l'État considère que la fusion a été [TRADUCTION] *«nettement bénéfique»* et pense de plus que la plupart des avocats partagent son point de vue. [TRADUCTION] *«Ça n'a pas de sens d'avoir un tribunal et un demi-tribunal»*. Le problème de la qualité des procès civils complexes est réel a-t-il reconnu : [TRADUCTION] *«Cette question me préoccupe moi aussi, mais le problème ne tient pas à l'unification»*. Bien qu'il paraisse logique que des juges relativement spécialisés instruisent les affaires civiles et criminelles complexes, [TRADUCTION] *«le fait d'avoir un grand et un petit tribunal»* ne règle absolument pas la question.

Ceux qui critiquent le tribunal à un niveau soutiennent que la qualité de la composition de la cour de district provenait de ce que, par le passé, les nouveaux juges étaient d'abord nommés à la cour municipale et n'accédaient à la cour de district qu'après avoir acquis de l'expérience et avoir démontré qu'ils étaient capables d'en accomplir les fonctions. Lorsque le juge Douglas Amdahl siégeait, avant sa promotion de 1980, comme juge en chef de la cour de district du comté de Hennepin, il s'était opposé à l'unification parce que cet usage serait aboli. La commission d'étude a aussi cité l'argument selon lequel [TRADUCTION] *«il importe que les cours municipales soient maintenues pour continuer à servir à la formation des futurs juges de la cour de district et a signalé»* que le comté de Hennepin observait cet usage depuis longtemps, ce qui ne l'a pas empêchée de conclure sans équivoque :

[TRADUCTION] *La majorité de la Commission croit fermement que le système actuellement en place dans le comté de Hennepin [avant l'unification] conduit rapidement les juges municipaux à l'épuisement professionnel et les fait concentrer tous leurs efforts sur l'accession à la cour de district.*

Quelle que soit la validité respective des arguments en présence, le comté de Hennepin continue, dans la pratique, à observer la tradition, puisque les juges nouvellement nommés commencent leur carrière en consacrant une plus grande partie de leur temps aux affaires qui relevaient auparavant de la cour municipale.

Certaines des préoccupations relatives à la qualité des décisions judiciaires vont dans le même sens que celles que nous avons mentionnées à l'égard du Dakota du Sud. Il est possible qu'elles aient plus à voir avec les méthodes d'établissement des rôles qu'avec les caractéristiques des membres actuels ou passés du tribunal. À l'évidence, le maintien du caractère généraliste du tribunal et le recours au calendrier individuel en matière civile peuvent avoir comme résultat qu'une affaire civile complexe soit confiée à un juge n'ayant pas d'expérience dans le domaine visé. C'est entre autres pour cela que les principaux tribunaux des États-Unis, y compris les deux plus importants, la Cour supérieure du comté de Los Angeles et la Cour de circuit du comté de Cook, continuent d'utiliser le système du calendrier général en matière civile. C'est probablement aussi l'une des raisons pour lesquelles le système du calendrier général prédomine encore dans les tribunaux de première instance canadiens.

Les tribunaux de première instance de ces trois États appliquent la même technique pour atténuer les conséquences de leur système d'affectation. Une partie à une affaire civile ou criminelle a droit à un ajournement ou à une récusation automatique, mais pas plus. Cette technique n'assure pas aux parties qu'un juge spécialisé dans un domaine particulier entendra leur cause, mais leur offre plus de chances de ne pas avoir à procéder devant un juge particulièrement médiocre ou déplaisant. Elle suscite par ailleurs des problèmes quand on en abuse, spécialement en matière criminelle. Il peut arriver qu'un *district attorney* adjoint soit mécontent de la façon dont un juge a mené un procès criminel et qu'il le récuse dans un certain nombre de procès futurs. [TRADUCTION] *«Nous appellions cela dompter un juge»* rappelle un juge qui a exercé comme avocat criminaliste avant d'accéder à la magistrature.

Bref, les plaintes fondées visant la qualité des décisions judiciaires peuvent, dans des cas particuliers, découler de la réduction des possibilités des avocats de faire entendre une action par un juge spécialisé. Il est vrai que les tribunaux élargis issus de l'unification sont moins susceptibles que les tribunaux plus petits qu'ils ont remplacés d'assigner les causes à des spécialistes, mais ce changement reflète aussi le point de vue contemporain qui réprouve la recherche de juges accommodants. Ce point de vue a également influé sur les méthodes d'affectation des causes dans les petits tribunaux.

Un autre motif de craindre une baisse de la qualité de la justice au Minnesota provient, non pas de l'unification, mais du processus de désignation suivi ces dernières années. Aucune des personnes interrogées n'a répondu que les avocats refusent d'accéder à la magistrature à cause de la proportion accrue d'affaires du ressort de la cour municipale assignées aux juges de la cour de district. Le président du barreau de l'État, M. Tinkham, qui siège actuellement au comité de sélection judiciaire du gouverneur, a affirmé que huit ou dix excellents avocats ont soumis leur candidature à un poste de juge récemment devenu vacant dans le comté de Hennepin. D'autres personnes, toutefois, ont fait état de critiques élevées contre le gouverneur à l'égard de nominations fondées davantage sur les loyautés politiques que sur le mérite (un titulaire ayant accompli deux mandats avait été défait de justesse à l'élection, en novembre 1990). D'un autre côté, on a loué le gouverneur d'avoir procédé à des nominations qui ont augmenté la représentation des femmes et des minorités visibles à la magistrature, (sous réserve de ce que certaines personnes nommées, bien que très compétentes, avaient moins d'années d'exercice que ceux qui les avaient précédées sur le banc.)

En fait, l'accroissement du nombre de femmes juges au Minnesota constitue probablement un facteur important d'amélioration de la qualité de la justice dans cet État. À la fin de 1990, lorsque le gouverneur sortant nomma une quatrième femme au plus haut tribunal de l'État (composé de sept juges), le Minnesota devint le premier État des États-Unis où une majorité de femmes siégeaient à son tribunal de dernière instance. C'est une femme qui est à la tête de la direction générale des services judiciaires de l'État, et un grand nombre de juges de la cour de district sont également des femmes. L'un des critiques de l'unification est une femme juge, comme le sont également un certain nombre de partisans. Cette situation contraste de façon frappante avec celle du Dakota du Sud, qui ne compte qu'une femme à la cour de circuit et une femme magistrat ayant une formation en droit, et avec celle de l'Illinois où la présence masculine prédomine. Et il se peut que cette équité accrue entre les sexes ait des répercussions encore plus importantes, comme le laisse entendre le rapport exhaustif soumis par le *Minnesota Supreme Court Task Force for Gender Fairness in the Courts* [II.D].

Les bienfaits produits par ce changement ne peuvent pas, à l'évidence, être imputés à l'unification des tribunaux de première instance, mais le fonctionnement efficace des tribunaux unifiés peut néanmoins se révéler profitable. À l'automne 1990, la cour de district élisait une femme comme juge en chef, dans le comté de Hennepin et dans le comté de Ramsey. Les deux juges en chef, Roberta Levy à Minneapolis et Joanne Smith à St. Paul, préparaient de nouvelles initiatives au moment de notre visite. Peut-être aussi le juge en chef Smith, du fait qu'elle est originaire de Winnipeg, apportera-t-elle une nouvelle dimension à son travail.

L'ÉVALUATION DE LA SIGNIFICATION

Un critique attentif de la réforme (qui en a lui-même vécu l'expérience) décrit concrètement certains des changements les plus fondamentaux qui ont résulté de l'unification. Il établit une distinction entre l'unification des tribunaux en tant qu'organisation administrative et l'unification des juges comme groupe professionnel. Selon lui, un [TRADUCTION] *«immense désordre»* a succédé à l'unification des tribunaux parce qu'on a élargi les calendriers sans tenir suffisamment compte des différences qui les caractérisaient, et il donne l'exemple de sa journée de la veille, où il avait une liste de out-of-custody *misdemeanors* couvrant vingt-trois pages. Les nouveaux efforts déployés pour améliorer la gestion des rôles en matière criminelle sont efficaces [TRADUCTION] *«pour se débarrasser des causes»*, mais ils prennent trop la forme d'une [TRADUCTION] *«expérience d'ordre fonctionnel»* où l'on perd de vue l'aspect délibératif, ce qui fait que les mesures prises se révèlent inadéquates dans la plupart des affaires relatives à des felonies.

Ce juge s'est par ailleurs déclaré réellement satisfait de l'unification des juges même si, en sa qualité de juge de la cour de district, il s'était opposé au nivellement de la magistrature en une catégorie. Il ne voudrait pas, dit-il, consacrer 70 à 80 pour cent de son temps à du travail de cour municipale, mais il n'a pas objection à y vouer quarante pour cent de son temps, [TRADUCTION] *«cela permet de faire un peu de relations publiques pour la cour et j'ai le plaisir d'être en rapport avec des avocats plus jeunes et nouvellement formés». Cela permet aussi de [TRADUCTION] «regagner la maison les mains vides à la fin de la journée».*

Ces observations contrastées sont intéressantes parce qu'elles signalent l'existence de ce que les spécialistes des sciences sociales appellent des conclusions contredisant les intuitions de départ. Étant donné les arguments avancés relativement à l'unification, l'on se serait attendu à ce que l'unification de l'appareil administratif soit jugé avantageuse et à ce que l'inconvénient réside dans l'exigence voulant que les juges qui appartenaient auparavant au tribunal supérieur assument leur juste part des affaires moins importantes au plan du montant en litige ou de la peine applicable. En fait, l'appareil unifié fait à présent face à de nouvelles difficultés administratives, particulièrement dans les plus gros tribunaux, tandis que le nouvel ordre judiciaire sans classe fonctionne mieux que prévu.

Il se peut que deux éléments plus fondamentaux commencent à jouer, et que les effets s'en fassent sentir au Minnesota comme ils se font également sentir dans les autres États ainsi qu'au nord du quarante-neuvième parallèle. Au plan administratif, la gestion des rôles, la planification judiciaire et d'autres avatars de la gestion judiciaire moderne attendus depuis longtemps et depuis longtemps présentés comme la réponse à l'engorgement et à l'inefficacité ainsi qu'au sous-financement des tribunaux, ont pris leur propre élan. Mais il se peut que cet élan échappe à l'esprit de réflexion et de critique qui empêche toute réforme valable de trahir ses objectifs initiaux et de déraper. Les réformes de l'administration judiciaire ont toujours visé à soutenir la fonction judiciaire et à en permettre l'accomplissement efficace et non à remplacer [TRADUCTION] *«les jugements réfléchis et développés»* par des décisions rendues à la chaîne qu'une cour d'appel tentera par la suite de corriger. Par exemple, la saine gestion des causes permet de distinguer entre celles qui

peuvent être traitées de façon expéditive et celles qui nécessitent un examen approfondi ou qui exigent des procédures extraordinaires pour que les importantes questions de droit ou de fait qu'elles soulèvent soient abordées et tranchées. Il faut que les décideurs judiciaires comprennent les changements administratifs afin que la réforme puisse porter fruit et non pour que les juges et les avocats se préoccupent davantage de l'obtention d'un résultat que du caractère équitable de celui-ci ou pensent plus à disposer d'une affaire qu'à accepter en toute connaissance de cause une offre librement consentie.

Dans la mesure où l'on procède à l'unification en promettant une efficacité accrue ou un plus grand nombre de décisions par dollar ou par juge, on exerce pression sur les juges administratifs et sur les gestionnaires judiciaires pour qu'ils obtiennent des résultats mesurables, pour qu'ils mettent l'accent sur la production plutôt que sur la délibération. D'un autre côté, la justice ne peut être l'aboutissement d'un processus si long et si coûteux que lorsqu'une décision est enfin rendue, elle laisse un goût amer aux parties. Il est donc essentiel de procéder à des réformes visant à réduire les coûts et les délais, mais seulement si elles peuvent servir de base à un processus raisonnable et réfléchi qui aboutit à de justes résultats. Maintenant que des systèmes judiciaires progressistes comme celui du Minnesota reconnaissent la validité des principes de gestion moderne, c'est leur application par des personnes réfléchies qui est nécessaire plus qu'une campagne de soutien. En effet, si en réduisant les délais et en augmentant la productivité à court terme, on change la nature du processus de délibération, on trahit à long terme les objectifs principaux de l'unification des tribunaux de première instance.

Au plan judiciaire, finalement, l'acceptation d'un tribunal à un niveau peut amener les juges de première instance à redéfinir leurs fonctions. Au-delà de la reconnaissance du fait que les causes auparavant méprisées permettent tout autant de rendre justice et que, par exemple, des litiges entre locateurs et locataires peuvent présenter un intérêt, ce changement met en cause la définition même des fonctions et du rôle des juges. Si le système à deux niveaux, et plus encore le système anglais de la cour supérieure, reconnaît la valeur du juge généraliste, il reste que les compétences de ce dernier ne s'exercent qu'à l'égard d'une gamme étroite d'affaires où le montant en litige est important ou la peine grave, qui peuvent être dirigées efficacement par des avocats expérimentés. Ceux qui s'opposent au tribunal à un niveau craignent qu'il n'aboutisse à une spécialisation excessive. Pourtant, au Minnesota, c'est le contraire qui a été exigé afin de répartir équitablement le nombre de semaines obligatoirement consacré à l'audition des causes qui peuvent être entendues en grand volume. Les juges se sont donnés, au cours du processus, un rôle encore plus général qui tient compte autant des caractéristiques communes du processus décisionnel judiciaire que des particularités d'affaires allant des causes complexes aux litiges où les parties ne sont pas représentées. Cette diversité requiert un style judiciaire souple ainsi que l'adhésion à des valeurs essentielles fondées sur la nécessité de rendre justice dans des causes dont la variété s'accroît de plus en plus.

Pendant ce temps, l'évolution graduelle qui, petit à petit, a modifié en profondeur le système judiciaire du Minnesota au cours des vingt dernières années se poursuit. Le financement intégral des tribunaux de première instance par l'État sera bientôt chose faite et l'on est en train de transférer un certain nombre de postes et d'activités du budget des comtés à celui de l'État. Sandy Keith, l'avocat qui présida la *Court Consolidation Study Commission* en 1983-1984, est devenu juge en chef de la Cour suprême du Minnesota à l'automne 1990. Il arrive à ses nouvelles fonctions avec une grande connaissance du système dont il assume maintenant la responsabilité à la grandeur de l'État. Le Minnesota aura encore une fois besoin du mélange de savoir-faire au niveau de l'État et de leadership qui le caractérise ainsi que des initiatives locales qu'il est à même de prendre. Le financement par l'État s'ajoutant maintenant à la large compétence réglementaire étatique relative à l'organisation judiciaire, la direction générale des services judiciaires de l'État et la Cour suprême du Minnesota devront se montrer encore plus sensibles à la dynamique interne des tribunaux de première instance et aux besoins des parties et du public qui comptent sur le système judiciaire.

Chapitre cinq

Modèles d'unification des tribunaux de première instance aux États-Unis

Les recherches effectuées en Illinois, au Dakota du Sud et au Minnesota visaient à mieux comprendre l'évolution et le fonctionnement pratique des tribunaux unifiés de première instance de ces États. Le présent chapitre vise à mettre en lumière les leçons que nous pouvons tirer de l'expérience américaine. Quelles tendances convergentes et divergentes ont marqué l'unification des tribunaux de première instance aux États-Unis? Comment ces constatations peuvent-elles s'appliquer à la réforme de la structure judiciaire canadienne? Quelles pratiques sont transférables? Les résultats seront-ils semblables ou différents?

Force est de constater que les tribunaux unifiés de première instance n'ont pas tendance à suivre le modèle du tribunal à un niveau et à une catégorie de juges, modèle préconisé par l'*American Bar Association* et appuyé en principe par les procureurs généraux provinciaux du Canada. Deux théories divergentes avancées pour expliquer cette constatation seront examinées, de même que leur incidence sur la réforme des tribunaux canadiens.

Une constatation plus fondamentale montre que la nature du tribunal unifié issu d'une réforme des structures et les avantages qui en découlent dépendent de la structure en place avant la réforme. Une fois énoncée, cette proposition semble évidente. Elle est pourtant souvent oubliée dans les propositions de réformes, comme si les avantages obtenus au sein d'un système judiciaire devaient nécessairement se produire de façon identique dans d'autres systèmes.

Nous soulignerons trois caractéristiques de l'organisation judiciaire américaine qui permettent de la différencier du système judiciaire canadien : l'absence de juges en chef des tribunaux de première instance à l'échelle de l'État, l'existence d'un double système de tribunaux de première instance, fédéraux et d'État, et la présence de tribunaux d'appel intermédiaires même dans des États relativement peu peuplés. Ces trois aspects distinctifs des tribunaux américains signifient que l'unification des tribunaux de première instance entraînera aux États-Unis des effets différents de ceux qui pourraient se produire dans d'autres pays de common law.

UNIFICATION DES TRIBUNAUX DE PREMIÈRE INSTANCE À UN NIVEAU OU À DEUX NIVEAUX : MAINTIEN D'UNE CATÉGORIE D'AUXILIAIRES DE JUSTICE

Les propositions canadiennes visant à unifier les deux cours provinciales de première instance actuelles supposent que le nouveau tribunal unique aura aussi une seule catégorie de juges. C'est ce résultat qui est souhaité par les tenants de la proposition, qui croient que l'administration de la justice profitera de l'élimination des divisions hiérarchiques entre les juges de première instance et entre les catégories de fonctions judiciaires. C'est également ce résultat qui alarme le plus les adversaires de la proposition, qui croient qu'un tribunal de première instance à un niveau ne représente qu'une idée mal conçue et irréaliste.

Comme nous l'avons montré au chapitre 2, le tribunal de première instance à un niveau découle des normes d'organisation judiciaire préconisées par l'*American Bar Association* et réitérées tout récemment par un comité présidé par l'ancien juge en chef du Minnesota, Douglas Amdahl. Pourtant, la pratique américaine montre très clairement que même l'infime minorité d'États américains qui ont un seul tribunal de première instance plutôt que deux ou plus ne disposent pas encore d'un tribunal de première instance à un niveau. Les tribunaux de l'Illinois et du Dakota du Sud ont dans les deux cas été conçus pour fonctionner avec deux catégories de juges. Les juges du deuxième niveau de l'Illinois ont une juridiction beaucoup plus large que celle de leurs homologues du Dakota du Sud, mais dans les deux cas, ces membres en règle du barreau de leur État sont désignés comme «juges», malgré l'apposition des qualificatifs «associés» et «magistrats».

Contrairement à ce qui s'est produit en Illinois et au Dakota du Sud, les tribunaux de première instance du Minnesota ont été unifiés dans le but d'établir une seule catégorie de juges de première instance. Tous les juges reçoivent le même traitement et sont appelés à tour de rôle à entendre une gamme complète d'affaires. Pourtant, même dans ce système l'unification de la magistrature est incomplète. Les deux comtés les plus populeux, qui comprennent les villes de Minneapolis et de St. Paul, ont conservé des arbitres et d'autres officiers judiciaires qui comptent pour plus de 30 pour cent du personnel judiciaire des comtés, et qui s'acquittent de la majeure partie des affaires en matière de droit familial et de petites créances. Le Minnesota continue à s'acheminer vers un système à un niveau et

est allé plus loin que tout autre État, sans toutefois parvenir au résultat que les procureurs généraux canadiens visent en principe pour leurs tribunaux provinciaux de première instance.

Un examen d'autres États américains révèle un modèle semblable à celui qui existe dans les trois États retenus pour les fins de l'étude. L'Idaho et l'Iowa ont des auxiliaires de justice à l'échelle de l'État, comme en Illinois et au Dakota du Sud. Le tribunal de première instance à un niveau du Wisconsin reçoit l'aide de 194 tribunaux municipaux, composés de 190 juges à temps partiel et de trois juges à temps plein qui entendent des affaires pénales liées à la circulation et aux règlements. Il faut toutefois souligner que parmi ces affaires liées à la circulation figurent les premières infractions de conduite en état d'ébriété – habituellement la catégorie la plus importante d'infractions au *Code criminel* dont sont saisies nos cours provinciales. Le Massachusetts dispose d'un tribunal unifié de première instance, la *Trial Court of the Commonwealth*, composé de 320 juges qui reçoivent le même traitement. Toutefois, le tribunal conserve sept chambres distinctes, correspondant aux tribunaux qui existaient avant la réorganisation (encore appelés *Superior Court*, *District Court*, *Probate and Family Court*, *Juvenile Court*, *Housing Court*, *Land Court* et *Boston Municipal Court*), et les juges exercent toujours leurs fonctions à l'intérieur de leurs «chambres» respectives. C'est comme si l'Ontario, après avoir rebaptisé sa Cour de première instance Cour de justice de l'Ontario, prétendait qu'elle est unifiée du seul fait que les juges de la Division provinciale ont le même salaire que ceux de la Division générale [*State Court Caseload Statistics Annual Report 1989*, II.A., p. 193, 222].

La Cour supérieure du Connecticut offre l'un des exemples les plus intéressants des limites de l'unification. Au cours des années 1970, le Connecticut est d'abord passé d'un système de tribunaux de première instance à trois niveaux à un système à deux niveaux (en fusionnant la *Court of Common Pleas* à la Cour supérieure), puis il a aboli ses cours de circuit à compétence d'attribution restreinte. Le Connecticut est un État géographiquement dense, comptant 3 239 000 habitants pour un territoire de 12 997 kilomètres carrés, ce qui représente moins d'un quart de la superficie de la Nouvelle-Écosse et à peine plus du double de celle de l'Île-du-Prince-Édouard avec ses 5 657 kilomètres carrés. Depuis l'abolition de ses administrations de comtés, ses tribunaux de première instance sont entièrement à la charge de l'État et même les fonctions d'établissement des rôles sont centralisées au niveau de l'État.

Au début des années 1980, d'importants travaux de recherche ont été effectués au Connecticut par une équipe de chercheurs américains présidée par Thomas A. Henderson dans le cadre de la plus importante étude comparative des effets de la réorganisation des tribunaux aux États-Unis. Henderson et ses collègues ont conclu qu'en pratique, la Cour supérieure était divisée en 12 «cours de district judiciaire et en 21 «cours de répartition géographique, les responsabilités respectives de ces cours correspondant à celles des cours de droit commun et des cours ayant une compétence d'attribution restreinte avant l'unification. (Il y avait en outre 14 districts du tribunal de la jeunesse.) Constatation plus troublante encore, l'étude a révélé que les anciens juges de la Cour supérieure continuaient à siéger dans les cours de district judiciaire, et les juges de la cour de district dans les cours de répartition géographique. Un chercheur a même constaté qu'une cour de répartition géographique tenait ses séances dans la mairie non chauffée d'une petite municipalité tandis qu'à proximité se trouvait un palais de Justice de la Cour de district doté de deux salles d'audience et occupé par un seul juge, qui refusait de permettre à l'autre cour d'y siéger.

À l'époque, les responsables de l'appareil judiciaire du Connecticut s'attendaient à ce que ces frictions de départ se résorbent progressivement avec la nomination de nouveaux juges. L'État a toutefois reconnu récemment avoir dans les faits permis aux deux tribunaux de première instance de se maintenir, malgré son engagement en faveur d'un système à un niveau.

Fait intéressant, aucune des modifications organisationnelles apportées par le Connecticut n'a touché ses 132 tribunaux successoraux ou leurs juges, qui ont toujours une compétence exclusive en matière de succession et d'adoption, en plus d'une compétence en matière de «relations familiales diverses, de santé mentale [et] de divers domaines civils» [*State Court Caseload Statistics Annual Report 1989*, II.A., p. 178]. Les tribunaux successoraux demeurent aussi à l'extérieur de l'appareil administratif unifié de l'État. Chaque tribunal s'autofinance et gère l'embauche et la rémunération de son propre personnel. Le contrôle central s'effectue au moyen d'un ensemble uniformisé de règles et de procédures du tribunal. À l'époque de l'étude Henderson, le tribunal successoral s'apparentait à un hypothétique «modèle de franchise» qu'on a décrit comme l'approche «Kentucky Fried Courts» [Voir *Baar et Henderson*, II.A.].

C'est le district de Columbia qui a la plus longue expérience d'un modèle de tribunal de première instance à un niveau. Sa Cour supérieure était

composée de 44 juges au moment de sa création en 1969 par l'administration Nixon pour assurer la répression du crime dans la capitale nationale. La nouvelle cour a remplacé la Court of General Sessions qui avait une compétence d'attribution restreinte, et obtenu d'autres pouvoirs à l'égard de certains domaines qui relevaient auparavant de la compétence de la Cour fédérale de district pour le district de Columbia. Le nombre de juges de première instance est demeuré relativement stable, l'augmentation de la criminalité étant contrebalancée par une baisse de la population (passée à 604 000 habitants en 1989). En 1987, la Cour disposait de 51 juges, mais ce nombre a été porté à 59 à la fin de 1990.

Pendant la première décennie, les litiges devant la Cour étaient traités exclusivement par des juges de la Cour supérieure. La rotation était le principe de base, même si certaines affectations pouvaient durer près de deux ans. (Les affectations courantes en matière de droit civil, de droit de la famille, de *misdemeanor* et de *felony* ont une durée de 9 à 12 mois.) Avec l'augmentation du travail routinier, la Cour a, par voie de législation du Congrès américain au début des années 1980, été habilitée à créer trois postes d'«arbitres spéciaux», principalement en matière de droit de la famille. Ces personnes venaient s'ajouter aux «officiers spéciaux d'audience», avocats qui travaillaient à temps partiel au traitement des infractions de nature non criminelle. Avec l'augmentation de la charge de travail pénale au milieu des années 1980, ces officiers judiciaires ont été affectés à des affaires criminelles, jusqu'à ce que les arbitres de la famille et trois officiers d'audience soient transformés en «commissaires d'audience» à temps plein. Le nombre de postes a continué à augmenter; le *1990 Annual Report* de la Cour montre les photographies de quinze commissaires d'audience.

La charge de travail des commissaires d'audience porte principalement sur les petites créances du district (plus de 40 000 règlements au cours de l'exercice financier 1990) et sur les *misdemeanors* (24 000 règlements); elle s'étend également aux rapports entre locateurs et locataires (plus de 69 000 règlements) de même qu'aux relations familiales, notamment en matière de paternité et de pension alimentaire (plus de 20 000 règlements). Le statut subalterne des commissaires d'audience est accentué par l'assujettissement de leurs décisions à l'approbation d'un juge de la Cour supérieure avant que les parties puissent se pourvoir devant la Cour d'appel du district de Columbia.

Il ne semble donc y avoir aucun ressort aux États-Unis qui ait un tribunal unifié de première instance avec un seul niveau ou une seule catégorie de juges. Ce résultat était en partie prévu par les normes mêmes de l'*American Bar Association*. L'énonciation du principe selon lequel le tribunal de première instance *ne devrait comporter qu'une seule catégorie de juges* est suivie immédiatement de la phrase suivante :

[TRADUCTION] *Pour appuyer les juges, le tribunal devrait disposer d'un nombre adéquat d'officiers judiciaires chargés d'accomplir des fonctions comme l'instruction de requêtes préliminaires et de demandes interlocutoires au criminel et au civil, la direction de procédures de communication contradictoires, la réception de dépositions à titre d'arbitres ou de protonotaires, et l'audition d'affaires et de requêtes brèves, sous réserve d'une révision judiciaire dans tous les cas.*

Le commentaire subséquent réitère l'importance d'établir une catégorie unique de juges en présentant [TRADUCTION] «*l'expédient qui consiste à établir une catégorie supplémentaire*» comme «*un arrangement imprudent à long terme*», même s'il peut être «*utile*» à titre de mesure transitoire. Après avoir énoncé ce grand principe, le commentaire rappelle l'importante réserve faite plus tôt :

[TRADUCTION] *En même temps, il est clair que bon nombre de fonctions judiciaires d'un tribunal de première instance peuvent être remplies adéquatement par des officiers qui ne sont pas des juges de plein droit lorsque, par des mesures appropriées, ceux-ci sont tenus de répondre de leurs décisions et de leurs actions. Ces officiers sont désignés aux présentes comme des officiers de justice..., terme qui comprend les membres du personnel judiciaire connus sous diverses appellations telles que les magistrats, les commissaires de la Cour, les arbitres et les protonotaires.*

Les fonctions de ces officiers de justice étaient «regroupées en deux types généraux» : «l'audition d'une partie ou d'une étape des procédures» et «l'instruction d'affaires de moindre importance au civil et au criminel sous l'autorité et la supervision générale des juges. Dans ce dernier cas», affirme le commentaire, «l'officier de justice accomplirait des fonctions qui sont actuellement remplies dans bon nombre d'affaires par des juges de tribunaux ayant une compétence d'attribution restreinte».

Compte tenu de cette définition, l'État du Minnesota et le district de Columbia se situent encore dans les normes puisque ni les arbitres de Minneapolis et de St. Paul, ni les commissaires d'audience du district de Columbia ne sont appelés *juges*. En même temps toutefois, cette approche maintient des distinctions entre

les types de décision même lorsque ces distinctions auraient dû être abolies parce qu'elles nuisent à la fois à la justice et à la perception que le public se fait de la justice.

La distinction majeure entre le fait d'avoir un corps d'auxiliaires de justice au sein d'un seul tribunal de première instance et le fait d'avoir un tribunal distinct avec une compétence d'attribution restreinte découle du processus de contrôle auquel sont soumis ces juges ou ces officiers de justice. Le travail des tribunaux de première instance ayant une compétence d'attribution restreinte fait l'objet d'une révision par le truchement de l'appel; le travail des officiers de justice est assujetti à un examen administratif dont les modalités sont établies par le tribunal de première instance. Cette dernière façon de procéder peut être continue et proactive, plutôt qu'intermittente et réactive; elle prend une forme bureaucratique plutôt que judiciaire. La question de savoir si cette façon de faire est plus efficace et si elle augmente la qualité des décisions devrait faire l'objet d'une étude empirique plus approfondie.

COMMENT EXPLIQUER LE MAINTIEN DES AUXILIAIRES DE JUSTICE

Il existe à l'heure actuelle deux théories divergentes par lesquelles on cherche à expliquer pourquoi deux niveaux de juges (peu importe leurs titres) semblent persister même au sein de tribunaux unifiés de première instance. La première explication est historique et politique. La seconde est organisationnelle et technologique. Selon l'explication historique, les auxiliaires de justice seraient le prolongement de modèles antérieurs, en conséquence d'une méthode d'organisation qui n'a pas encore évolué complètement. Cette théorie explique bien les juges associés et les juges magistrats de l'Illinois et du Dakota du Sud, puisque chaque système disposait, avant l'unification, d'un certain nombre de juges ayant des compétences d'attribution restreinte différentes et en avait réduit le nombre à une seule catégorie de juges avec une compétence d'attribution restreinte, relevant dès lors d'un seul tribunal de première instance.

L'expérience du Minnesota appuie également cette théorie. Le maintien des droits acquis des juges déjà en fonction dans certains districts reflète l'approche locale adoptée pour l'unification des tribunaux; il perd rapidement son effet. Les arbitres de Minneapolis et de St. Paul sont un reliquat des réformes antérieures, en particulier dans le domaine du droit de la famille. Leur nombre n'a pas augmenté après l'unification, et il peut même y avoir des pressions pour transformer les postes d'arbitres qui deviendront vacants en postes de juges. L'explication historique est adoptée par les tenants de l'unification des tribunaux de première instance, comme ce juge de la Cour de comté du Minnesota qui, dans le cadre d'une étude de la *Court Consolidation Study Commission*, a répondu aux

> [TRADUCTION] ... *craintes que l'unification ne donne lieu à la création d'une série de tribunaux inférieurs comme cela s'est produit dans d'autres États. Il n'existe aucune statistique permettant d'établir que cela doit se produire. Selon la plupart des études, le développement de catégories de juges résulte d'un compromis politique par lequel on préserve une élite judiciaire.*

Pour les tenants de l'explication organisationnelle, l'existence de deux catégories de juges est la conséquence inévitable de la nature du processus judiciaire. Les *«affaires brèves»* dont parle l'*ABA* appellent un autre type de prise de décision que celui qui s'impose dans les auditions contradictoires qui caractérisent les procédures engagées devant les cours supérieures. À certains égards, les affaires brèves sont plus difficiles. Les parties y comparaissent souvent sans être représentées par un avocat. Les aspects factuels et juridiques doivent être déterminés rapidement, alors qu'il y a moins de temps pour réfléchir à la règle applicable. L'interaction avec les justiciables est directe, sans médiation par des avocats, ce qui force le juge à descendre dans l'arène d'une façon plus personnelle. Henderson et ses collègues ont décrit ce processus comme un *«règlement judiciaire à caractère décisionnel»* par opposition au *«règlement à caractère procédural»* qui est la norme devant les cours supérieures – dans lequel le juge joue un rôle plus passif, puisqu'il répond à des questions présentées par les avocats [voir Henderson et autres, 1984, II.A., ch. 4, et Kerwin, Henderson et Baar, II.A.]. Dans un document de travail produit pour le groupe de travail de l'Association du Barreau canadien sur la réforme des tribunaux au Canada, le professeur Thomas Cromwell se fonde sur cette analyse pour conclure que même un tribunal de première instance à un niveau entraînera inévitablement l'apparition de deux catégories de juges [I.A.].

L'expérience américaine appuie cette théorie de façon limitée. La répartition du tribunal à un niveau du Connecticut en cours de district judiciaire et en cours de répartition géographique semble appuyer l'explication historique plutôt que l'explication organisationnelle. Le tribunal à un niveau du Minnesota est tellement nouveau que les pressions organisationnelles pour accroître le rôle des arbitres n'ont pas encore eu le

temps de se développer. Il se peut que la structure des tribunaux de première instance aux États-Unis en soit présentement à une étape de son évolution où l'effet des forces historiques est plus visible que celui des pressions actuelles sur l'organisme.

Cette vue évolutionniste peut expliquer l'émergence des commissaires d'audience au sein de la Cour supérieure du district de Columbia. La Cour du district de Columbia est le plus ancien tribunal de première instance à un niveau aux États-Unis et il a fallu plus de dix ans pour que naisse un corps bien constitué d'auxiliaires de justice.

L'aspect financier est un facteur de changement au sein des organismes, et les tribunaux n'échappent pas aux pressions exercées par l'État bailleur de fonds pour limiter les dépenses. S'il est possible de réaliser des économies en confiant à des officiers de justice moins bien rétribués des tâches judiciaires accomplies aujourd'hui par des juges qui reçoivent des salaires élevés, des pressions législatives pourraient s'exercer en faveur de tels changements. Il se peut que les salaires des juges des tribunaux d'État américains ne soient pas assez élevés pour que cet effet se manifeste. En juillet 1991, c'est le Connecticut qui offre le plus haut salaire à des juges d'un tribunal d'État unifié de première instance, soit un traitement de base de 85 848 $ US, avec des augmentations supplémentaires en fonction des années de service. Comme les salaires des juges des cours supérieures sont beaucoup plus élevés au Canada, une pression financière beaucoup plus grande pourrait s'exercer pour accroître la présence d'auxiliairese de justice au sein d'un tribunal provincial de première instance à un niveau.

Encore une fois, la Cour supérieure du district de Columbia confirme l'effet des pressions financières. Comme les salaires de ces juges sont liés aux salaires des juges des cours de district fédérales, ils sont clairement les plus élevés au pays – 125 100 $ US par année – en comparaison du traitement de 100 000 $ US pour le juge d'un tribunal d'État de première instance le mieux rémunéré.

Par conséquent, l'accroissement du nombre des commissaires d'audience dans le district de Columbia pourrait être lié à la fois à l'âge de ce tribunal unifié de première instance et aux salaires élevés de ses juges. On pourrait aussi étudier la croissance de l'institution des auxiliaires de justice dans les cours de district fédérales des États-Unis. L'ancien système des *U.S. Commissioners* s'est transformé à la fin des années 1960 en un nouveau système de *U.S. magistrates*, et les magistrats viennent récemment d'obtenir le titre de juges magistrats.

Les innovations en matière de politiques peuvent constituer un autre facteur d'accroissement du nombre des auxiliaires de justice. Ainsi, en 1989, la législature du Minnesota a instauré un tribunal de l'habitation dans les comtés de Hennepin et de Ramsey à titre de projet-pilote de trois ans. La nomination d'un arbitre spécialisé en matière d'habitation dans chaque comté est un élément clé du projet.

En résumé, les explications historique et organisationnelle du maintien de l'institution des auxiliaires de justice dans les tribunaux unifiés de première instance sont toutes deux fondées en partie. En appliquant ces conclusions au Canada, il ne faut pas se surprendre de constater que lorsque le gouvernement de l'Ontario a présenté son projet de création d'un tribunal de première instance à un niveau, tant les juges de paix, qui sont saisis des infractions provinciales depuis bon nombre d'années, que les juges suppléants à temps partiel, qui s'occupent des petites créances, ont été maintenus. D'autre part, le Nouveau-Brunswick ne dispose ni de juges de paix ni de juges suppléants. S'il devait unifier les deux tribunaux de première instance qui existent à l'heure actuelle, toutes les décisions judiciaires seraient prises par des juges visés par l'article 96. Les coûts liés à l'exécution par un juge de la Cour supérieure de travaux parajudiciaires confiés à des juges de paix dans d'autres provinces pourraient fort bien pousser les autorités à créer une nouvelle catégorie d'auxiliaires de justice au Nouveau-Brunswick, dans le cadre cette fois d'une structure de tribunaux plus unifiée que celle qui existe à l'heure actuelle.

ÉVALUATION COMPARATIVE DES AVANTAGES

Après avoir décrit les tribunaux unifiés de première instance en Illinois, au Dakota du Sud et Minnesota, aux chapitres 3 et 4, nous avons évalué chaque système de façon à établir si, et, le cas échéant, comment, l'accessibilité, l'efficience et la qualité avaient changé par suite de l'unification. Quelles tendances générales se dégagent lorsqu'on examine les trois États ensemble?

La réponse ne paraît pas douteuse, mais elle n'est pas uniforme, puisque les avantages tirés du nouveau système dépendent en partie des défauts de l'ancien système. Ainsi, on a constaté une diminution de l'accessibilité dans les régions rurales du Dakota du Sud après l'abolition des magistrats non juristes à temps partiel et la substitution de juges de circuit itinérants et de magistrats juristes, alors que l'accessibilité s'est

améliorée dans les régions rurales du Minnesota où deux catégories de juges itinérants ont été remplacées par une catégorie de juges ayant pleine compétence. Par contre, on a observé moins de différences en Illinois, qui a conservé un système relativement localisé.

Des gains d'efficience ont été rapportés dans les trois États, ce qui reflète la souplesse des affectations judiciaires et le développement d'un cadre organisationnel pour la mise en oeuvre de programmes visant à réduire les retards et à promouvoir l'efficience dans les tribunaux de l'État comme dans les tribunaux locaux. D'autre part, on a constaté une complexification administrative évidente au sein des deux plus grands tribunaux de première instance : celui du comté de Cook (Illinois) et celui du comté de Hennepin (Minnesota). Les tensions liées au fonctionnement d'un important tribunal urbain de première instance peuvent refléter le fait que les théories et les pratiques de gestion des tribunaux ont mis l'accent sur les tribunaux de taille moyenne; les comtés de Cook et de Hennepin ont des administrateurs compétents et expérimentés, mais les choix d'orientation qui s'offrent à ces fonctionnaires semblent plus limités.

Les effets de l'unification des tribunaux de première instance sur la qualité de la justice dépendent encore une fois des conditions qui prévalent à l'échelle de l'État et des comtés, mais des constantes se manifestent à nouveau. Le système de juges associés de l'Illinois a amélioré la qualité de la justice qu'offrait le système antérieur de juges municipaux à temps partiel; en outre, les sondages effectués auprès du barreau et la sélection des juges associés par les juges de circuit ont permis la nomination d'associés qui souvent sont promus à la Cour de circuit ou affectés à des travaux relevant traditionnellement des cours supérieures. Les magistrats du Dakota du Sud qui ont reçu une formation juridique ont dans bon nombre de cas remplacé les magistrats non juristes moins qualifiés. Les juges de comté et des cours municipales du Minnesota occupaient déjà des postes à temps plein et avaient reçu une formation juridique; toutefois, le fait d'obliger ces personnes qualifiées à entendre pendant de longues périodes un volume élevé d'affaires de moindre importance ne favorisait pas la qualite de la justice. Des personnes interrogées ont fait valoir que la diversification du travail des juges de première instance, par l'affectation d'un plus grand nombre de juges à des travaux d'une cour de compétence d'attribution restreinte pendant des périodes plus courtes, avait amélioré la qualité de la fonction juridictionnelle pour ces affaires.

Nous avons obtenu des réponses partagées quant à la qualité des décisions dans les affaires qui auparavant relevaient uniquement de la compétence de cours supérieures de première instance. Même si la rotation était perçue comme un moyen d'améliorer la qualité dans des domaines de compétence d'attribution restreinte, certains estimaient qu'il était nécessaire de faire appel à des experts spécialisés pour assurer la qualité dans le règlement d'affaires complexes et inhabituelles. La spécialisation était davantage accentuée en Illinois où les deux plus importants comtés avaient recours à des affectations à long terme et à un calendrier général. Par contre, les plus grands centres du Dakota du Sud et du Minnesota misaient sur l'utilisation de calendriers individuels qui diminuait la possibilité pour les justiciables de choisir un juge ayant une plus grande expertise, et le pouvoir discrétionnaire d'affectation des juges présidents.

Le haut degré de spécialisation des cours de circuit du comté de Cook et du comté de DuPage, en Illinois, reflète non seulement la taille des tribunaux, mais également les origines historiques des usages en vigueur dans les tribunaux. Les deux cours répartissent leurs affaires civiles en une *Law Division* et une *Equity Division*, imitant ainsi l'ancienne distinction procédurale anglaise qui n'entre plus en jeu depuis longtemps dans l'organisation des tribunaux de première instance au Canada - et pratiquement partout aux États-Unis. La distinction retenue en Illinois reflète la démarcation faite dans cet État entre les affaires civiles devant jury et celles devant juge seul, et sert donc à classifier les affaires. Il est toutefois ironique que le pionnier américain des tribunaux unifiés de première instance conserve une distinction entre le droit et l'équité qui ne se reflète même plus dans l'organisation des tribunaux de première instance à deux niveaux.

Les divers avantages que des tribunaux unifiés de première instance pourraient éventuellement apporter aux provinces canadiennes dépendent par conséquent de deux conditions : (1) le mode d'organisation des systèmes judiciaires provinciaux; (2) le type de tribunal unifié choisi. En ce qui a trait à la deuxième condition, devrait-on établir un tribunal provincial unifié de première instance comme au Minnesota, en assurant la promotion de tous les juges des cours provinciales au rang des juges du Banc de la Reine, de la Cour suprême, de la Cour supérieure ou de la Division générale, ou comme en Illinois ou au Dakota du Sud, en abolissant les cours provinciales et en élevant les juges des cours provinciales au rang des juges associés dans une seule cour supérieure de première instance?

Le système retenu au Minnesota s'apparente davantage au modèle d'organisation d'un tribunal de première instance mis de l'avant par les procureurs généraux provinciaux; les tenants de l'unification ne seraient pas portés à choisir comme modèles les systèmes de l'Illinois ou du Dakota du Sud. Pourtant, au Minnesota le système judiciaire qui existait auparavant diffère à bien des égards des systèmes judiciaires provinciaux canadiens. Le Minnesota avait créé une cour d'appel intermédiaire avant l'unification, pour éviter de surcharger la Cour d'appel de dernier ressort de l'État des pourvois des décisions des anciennes cours municipales et de comté portés devant la Cour de district. Le Minnesota s'était déjà départi de ses juges de paix non juristes, de sorte que les affaires de moindre importance risquaient moins de passer à une autre catégorie d'auxiliaires de justice. Les cours de première instance du Minnesota n'étaient pas divisées par matière (par exemple en chambres ou en cours civiles, criminelles, et de la famille), de sorte que les juges du nouveau tribunal à un niveau sont des généralistes plutôt que des spécialistes, d'où le maintien d'une diversité d'affaires civiles, criminelles et, à d'importantes exceptions près, familiales.

Il se pourrait qu'une réorganisation de même type au Canada entraîne des avantages semblables à ceux qui ont découlé de l'unification au Minnesota, mais cela dépendra encore une fois de la structure existante de la cour provinciale. Il pourrait, par exemple, y avoir amélioration de l'accessibilité de la justice dans une province qui a déjà procédé à la fusion des petites circonscriptions où siège la cour provinciale, comme ce fut le cas au Minnesota, parce que les circonscriptions existantes pourraient recevoir plus fréquemment les services de juges disposant d'une compétence plus vaste. Par contre, dans une province qui a conservé des circonscriptions de la cour provinciale plus nombreuses et plus petites, il pourrait y avoir diminution de l'accessibilité sur le plan géographique par suite de la fusion des lieux des séances. De même, il pourrait y avoir des gains en efficacité dans les endroits où les juges de deux cours distinctes doivent aujourd'hui se rendre pour statuer sur un petit nombre d'affaires, puisque l'unification donnerait à un seul juge suffisamment de compétence pour entendre toutes les affaires devant un tribunal à un niveau. Si les tribunaux existants sont assez importants et les affectations assez souples, il se peut que l'unification ne donne pas de gains d'efficacité aussi grands et entraîne au sein des tribunaux très vastes des problèmes de gestion plus difficiles à résoudre. Enfin, la qualité de la justice dans des affaires de moindre importance pourrait être améliorée si les juges des anciennes cours provinciales pouvaient entendre des litiges plus variés, bien que l'effort pour conserver des juges généralistes dans les cours supérieures puisse réduire le pouvoir discrétionnaire actuel d'affecter des juges plus expérimentés ou experts à des affaires particulièrement complexes ou relevant de domaines spécialisés du droit.

C'est avec prudence qu'il faut se servir des trois études de cas américains pour analyser les conséquences de la réorganisation des tribunaux au Canada. Il y a lieu de souligner tout particulièrement la nécessité de comprendre l'organisation actuelle d'un système judiciaire pour être en mesure de prédire quels seront la forme et les effets de la future organisation. D'où l'importance d'examiner ce qui se passe dans nos provinces, notamment dans les provinces qui ont déjà procédé à la réorganisation de leurs tribunaux de première instance. Cet examen sera abordé au chapitre 6, avant toute analyse supplémentaire des propositions en faveur d'un tribunal unifié de première instance. Avant d'y arriver toutefois, il est essentiel de décrire trois traits caractéristiques du système judiciaire américain qui distinguent celui-ci des tribunaux canadiens et qui peuvent par conséquent modifier les effets d'une réforme des tribunaux.

LA FIN DES JUGES EN CHEF DES TRIBUNAUX DE PREMIÈRE INSTANCE À L'ÉCHELLE DE L'ÉTAT

Dans la presque totalité des ressorts américains, les juges en chef des tribunaux de première instance n'exercent pas leur autorité à l'échelle de l'État. Les juges en chef – ou les juges qui président ou qui sont chargés de l'affectation - administrent un tribunal de première instance à l'intérieur des limites géographiques d'un comté, d'un district, d'un circuit ou d'une région. Aucun juge en chef d'un tribunal de première instance, considéré dans son ensemble, n'agit à titre de supérieur administratif; ce poste n'existe tout simplement pas. Le juge en chef d'une cour de comté, de district ou de circuit relève plutôt du juge en chef de la plus haute cour d'appel de l'État (habituellement la cour suprême de l'État). Bon nombre d'États désignent ce dernier comme directeur administratif de la division judiciaire.

Même si nous considérons souvent les cours canadiennes comme des tribunaux hiérarchiques en raison de la très grande différenciation entre les cours supérieures et les cours provinciales, il s'agit d'une hiérarchie de statut et de compétence, et non d'une hiérarchie de gestion. En pratique, la gestion

des cours provinciales locales relève d'un juge en chef de la cour provinciale, au même titre que la gestion des cours supérieures est confiée au juge en chef de la cour supérieure de la province. Il est rare que le juge en chef de la province intervienne aussi directement que le juge en chef d'un État américain dans les dossiers concernant les tribunaux de première instance; son rôle consiste à assurer le bon fonctionnement de la Cour d'appel et la représentation de l'appareil judiciaire à l'extérieur des tribunaux. Par conséquent, la structure de gestion des tribunaux américains de première instance est plus hiérarchique que celle des tribunaux canadiens de première instance, même lorsque la création de tribunaux de première instance à un niveau a aboli la hiérarchisation formelle entre les juges qui était fondée sur le type de compétence, générale ou limitée.

Les États de la Nouvelle-Angleterre constituaient l'exception traditionnelle au modèle général américain. Certains de ces États avaient un juge en chef pour la cour supérieure (Massachusetts, Connecticut et New Hampshire) et un juge en chef distinct pour les tribunaux de première instance ayant une compétence d'attribution restreinte. Une étude faite au début des années 1970 a décrit ce système comme *«le modèle de la Nouvelle-Angleterre»* [*State Court Administrative Systems*, II.A.]. On y retrouve aussi, bien sûr, l'ancien modèle anglais, de même que les modèles australien, néo-zélandais et canadien. Toutefois, l'unification des tribunaux de première instance des plus grands États de la Nouvelle-Angleterre a entraîné la disparition des juges en chef des tribunaux de première instance à l'échelle de l'État.

Si l'on appliquait ce modèle de changement au Canada, c'est le poste de juge en chef de l'ancienne cour provinciale qui serait l'une des premières victimes à la suite de la création d'une cour criminelle unifiée. Si une province souhaitait ensuite répartir ses tribunaux en districts judiciaires séparés, l'imitation du modèle américain entraînerait aussi l'abolition du poste de juge en chef de la cour supérieure. Ces deux postes seraient alors remplacés par des postes de juges en chef des tribunaux de première instance au sein de chaque région, qui relèveraient tous du juge en chef de la province.

Il est peu probable que le poste de juge en chef de la cour supérieure de première instance soit éliminé par une province canadienne. Toutefois, le maintien de ce poste, combiné à l'élimination de celui du juge en chef de la cour provinciale, pourrait neutraliser la priorité accordée aux nombreuses affaires criminelles et familiales qui, antérieurement, dominaient les rôles de la cour provinciale. On pourrait éviter cette conséquence en désignant des juges en chef adjoints chargés spécialement de ces domaines, mais cela pourrait avoir pour effet de renforcer la spécialisation par matière au sein de la cour dans son ensemble et entraîner la perte des avantages observés dans le système de juges généralistes retenu par le Minnesota.

Il ne s'agit pas de critiquer les propositions d'unification des tribunaux de première instance, mais plutôt de rappeler que la mise en oeuvre de ces propositions au Canada peut entraîner des conséquences différentes de celles que l'on peut observer aux États-Unis, notamment parce que les rôles joués par les juges en chef des cours supérieures provinciales n'ont aucun équivalent en matière de gestion de tribunaux de première instance à un niveau.

LE SYSTÈME JUDICIAIRE DUALISTE

Le lecteur d'ouvrages consacrés à la réforme judiciaire américaine, qui mettent l'accent sur l'unification, la simplification des procédures, la délimitation claire des compétences et l'élimination des chevauchements, serait surpris d'apprendre qu'il est toujours possible de rechercher le tribunal le plus favorable à l'égard d'une vaste gamme de litiges importants et complexes dans chacun des États de ce pays. Il en est ainsi parce que les États-Unis, contrairement à d'autres fédérations de common law, ont un réseau distinct de cours fédérales de première instance dotées d'une vaste compétence qui s'étend même aux litiges régis par les lois des États.

Les Canadiens connaissent bien le système américain des juridictions fédérales. Bon nombre des jugements américains les plus innovateurs et les plus controversés émanent des tribunaux fédéraux, en particulier des juges des cours de district fédérales appelés à statuer en matière de réforme institutionnelle ou de recours collectifs. Le juge fédéral de l'Alabama Frank Johnson a fait la une du *Time Magazine* à la suite de sa courageuse mise en application de la législation sur les droits civils dans les années 1950 et 1960, et de la formulation subséquente d'un *«droit à des traitements»* pour les patients retenus involontairement dans des hôpitaux d'État. Le juge fédéral de Minneapolis Miles Lord a veillé avec énergie au bon déroulement de toutes les phases du procès dans l'affaire *Dalkon Shield* avant de revenir à la pratique privée du droit. Même si la Cour fédérale du Canada ou celle de l'Australie entendent des affaires intéressantes et importantes, elles exercent toutes deux une compétence définie de façon plus étroite.

Il faut distinguer parmi les affaires relevant de la compétence des tribunaux fédéraux américains deux catégories principales : celles qui leur sont attribuées à raison de la diversité de citoyenneté des parties et celles qui mettent en jeu le droit fédéral. Dans le premier cas, une partie peut intenter des poursuites devant la juridiction fédérale lorsque l'autre partie est citoyen (c'est-à-dire résident) d'un autre État. En pratique, les personnes morales obtiennent régulièrement le droit d'ester devant les tribunaux fédéraux pour ce motif, de sorte que ceux-ci peuvent entendre une vaste gamme d'affaires commerciales, tout comme des actions en responsabilité délictuelle lorsque les parties répondent aux conditions. Le chevauchement des compétences avec les tribunaux d'État est manifeste, et quantité d'efforts pour limiter ou abolir la compétence fondée sur la diversité de citoyenneté des parties se sont reflétés régulièrement dans les lois fédérales au cours des trente dernières années. Flango et Boersma [II.B. p. 405 et 406] recensent les opposants à ce chef de compétence au cours du vingtième siècle et affirment que [TRADUCTION] *«des propositions en vue de limiter ou d'abolir»* la compétence fondée sur la diversité de citoyenneté [TRADUCTION] *«ont été présentées dès que [celle-ci] a été conférée aux cours fédérales par la Judiciary Act of 1789»*. L'opposition des avocats a limité les modifications législatives à des augmentations de la limite inférieure de la somme en jeu à partir de laquelle le tribunal a compétence, portée à 50 000 $ US depuis les modifications de 1988. Avant ce changement, la compétence fédérale fondée sur la diversité de citoyenneté des parties s'appliquait à l'égard de tout litige où la valeur de l'enjeu dépassait 10 000 $ US.

Au cours des dernières décennies, ce chef de compétence a souvent assuré aux avocats des demandeurs l'accès à des jurys fédéraux qui avaient tendance à accorder des montants plus importants dans des poursuites au civil. Puis, des juges plus activistes et plus libéraux ont permis la présentation de recours collectifs et de poursuites fondées sur la responsabilité du fabricant. Au cours de la dernière décennie, à cause de la nomination de juges conservateurs par les administrations Reagan et Bush, les sociétés commerciales s'adressent plus volontiers aux cours fédérales qu'aux juges d'État qui peuvent être redevables de leur poste à des électeurs locaux sympathiques à une poursuite intentée contre une société commerciale établie hors de l'État. Un juge fédéral du Dakota du Sud a rappelé à son interviewer canadien que si un résident du Dakota du Sud se présentait au palais de justice du comté pour intenter une poursuite contre une société commerciale nationale, cette dernière pouvait demander à la cour fédérale (située peut-être à cent milles de là) d'évoquer l'affaire portée à l'origine devant la cour d'État. Appelé à dire si la possibilité de saisir la cour fédérale modifiait la stratégie des plaideurs, le président de l'Association du barreau de l'État du Minnesota a répondu qu'il examinait les conséquences que pouvait entraîner le fait d'intenter une poursuite devant la cour de l'État ou devant la cour fédérale chaque fois qu'il était chargé d'une affaire importante.

L'important *Report of the Federal Courts Study Committee* a recommandé en avril 1990 de limiter la compétence fondée sur la diversité de citoyenneté des parties aux litiges complexes mettant en cause plusieurs États, aux cas d'*interpleader* et aux poursuites impliquant des étrangers. Subsidiairement, le comité a recommandé de majorer le taux de compétence à 75 000 $ et de limiter l'accès des grandes sociétés commerciales et de certains demandeurs à ce chef de compétence. Selon un juge fédéral du Dakota du Sud, dans le midwest supérieur

[TRADUCTION] [... Je crois que] *la grande majorité des juges de district veulent conserver la compétence fondée sur la diversité de citoyenneté. Cela s'explique principalement par le fait que ces affaires sont les plus intéressantes que nous ayons à entendre...* [Nous] *entendons avec un jury davantage de litiges où il y a diversité de la citoyenneté des parties que toute autre catégorie d'affaires* [Discours inédit du juge John B. Jones, Sioux Falls].

En vertu de leur compétence en toute question fédérale, les cours fédérales de première instance peuvent entendre toute affaire mettant en jeu le droit fédéral, ce qui comprend tout litige dans lequel le demandeur invoque la violation d'une loi fédérale ou des droits constitutionnels fédéraux. Il y a vingt ans, ce chef de compétence était souvent invoqué devant une cour de district fédérale au moyen d'un bref d'*habeas corpus* par les prisonniers d'État, incarcérés pour avoir contrevenu à une loi pénale de l'État, qui prétendaient que l'admission d'un élément de preuve obtenu au moyen d'une perquisition ou d'un interrogatoire policier illégaux violait leurs droits constitutionnels même si une cour d'appel de l'État avait déjà tranché ces questions.

Compte tenu de leur vaste compétence, les juges des cours de district fédérales américaines sont plus nombreux que les juges de la Cour fédérale du Canada, même si leur nombre demeure moins important que celui des juges de première instance des juridictions d'État. Prenons l'exemple des trois États étudiés aux chapitres 3 et 4. Le Dakota du Sud a cinq juges fédéraux, trois actifs et deux juges émérites (similaires aux juges surnuméraires canadiens), proportion

beaucoup plus élevée que celle qui prévaut au Minnesota, qui compte sept juges actifs et deux juges émérites. L'Illinois compte trois cours de district fédérales qui disposent de vingt-sept juges de district actifs et de sept juges de district émérites. Les cours fédérales comprennent aussi un certain nombre de juges spécialisés en matière de faillite (qui étaient appelés arbitres de la faillite jusqu'aux années 1970) et de juges-magistrats. Par exemple, l'Illinois a quinze juges de la faillite, dix juges-magistrats à temps plein et deux juges-magistrats à temps partiel, ce qui donne un total de soixante et un juges nommés par le gouvernement fédéral pour l'État.

En pratique, les juridictions fédérales sont très sollicitées dans les grandes villes, mais elles sont saisies de très peu de litiges dans les petits comtés ou les comtés de banlieue. Même dans le comté de Lake (Illinois), situé directement au nord du comté de Cook de Chicago, les avocats locaux s'adressent rarement à la cour fédérale, contrairement aux avocats de Chicago. Comme au Canada, où les importants litiges commerciaux sont habituellement concentrés dans les grandes villes, aux États-Unis, les litiges commerciaux sont le plus fréquemment dans les centres où les tribunaux fédéraux allient visibilité et accessibilité. Par conséquent, même si elle n'entraînait pas une augmentation du nombre des affaires devant les tribunaux de première instance des États, l'abolition de la compétence fédérale fondée sur la diversité de citoyenneté des parties risque d'amener ces tribunaux à entendre des procès plus longs.

Comme les cours fédérales ne relèvent absolument pas de la compétence législative et constitutionnelle des États, les tenants de l'unification des tribunaux de première instance au niveau de l'État n'en tiennent tout simplement pas compte, à l'instar d'ailleurs des chercheurs dans ce domaine; c'est le cas de l'étude Henderson, par exemple. Par conséquent, alors que les réformateurs du système judiciaire canadien font beaucoup d'efforts pour harmoniser les lois provinciales et fédérales, les réformateurs du système judiciaire américain définissent tout simplement l'unification des tribunaux de première instance comme un débat dont il faut exclure les tribunaux fédéraux de première instance.

Vus dans une perspective comparative, les résultats sont paradoxaux. Les justiciables canadiens qui portent devant les tribunaux un litige civil dont l'objet dépasse 50 000 $ s'adressent déjà à un système judiciaire plus unifié que leurs homologues américains, qui conservent la possibilité de choisir le tribunal le plus favorable dans bon nombre d'affaires. Une fois effectuée la fusion des cours de comtés à la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse, aucune province ne disposera de plus d'une cour pour trancher les affaires civiles importantes. Par contre la plupart des poursuites criminelles importantes peuvent être entendues par l'une ou l'autre de deux cours distinctes, au choix de l'accusé ou de la poursuite; en matière familiale, dans bon nombre de provinces, les parties peuvent être obligées d'agir devant plus d'une cour; les litiges civils portant sur de petites créances peuvent être tranchés par une variété d'officiers de justice différents selon diverses modalités. C'est presque comme si, dans les systèmes judiciaires les plus unifiés des États-Unis, il avait unification des tribunaux pour les pauvres et possibilité pour les riches de choisir le tribunal le plus favorable, alors que dans les provinces canadiennes, on a mis en oeuvre progressivement une formule combinant unification des tribunaux pour les litiges civils à incidence pécuniaire élevée et fragmentation des compétences pour tout le reste.

Aux yeux des Canadiens, il est surprenant que les rédacteurs de la Constitution américaine aient jugé nécessaire d'établir un système distinct de cours fédérales pour contrebalancer la partialité dont pourraient faire preuve les lois et les citoyens d'un État envers ceux d'un autre État. Dans un pays où une province, le Québec, a un système juridique différent et des tribunaux où l'on plaide dans une langue qui n'est pas celle de la majorité des citoyens des autres provinces, on pourrait s'attendre à ce que des craintes similaires soient formulées, mais il n'en est rien. Cela peut s'expliquer en partie par le fait que les juges des cours supérieures des provinces sont nommés par le gouvernement fédéral; cette disposition constitutionnelle reflète une adaptation très différente du principe fédéral. Le pouvoir de nomination a augmenté la complexité de la réforme de la structure des tribunaux de première instance dans le système fédéral canadien; toutefois, si un tribunal de première instance à un niveau était créé dans l'une ou l'autre des provinces canadiennes, il ferait immédiatement partie d'un système plus unifié que n'importe quelle cour de première instance à un niveau aux États-Unis, qui continue à coexister en tout temps avec un système distinct de cours de district fédérales.

Les rapports entre les juridictions d'État et les juridictions fédérales aux États-Unis soulèvent des questions qui font écho à celles que formulent les tenants de l'unification. Par exemple, en entendant certaines des affaires civiles les plus stimulantes au pays, les cours de district fédérales privent les tribunaux d'État de première instance d'une source importante de

diversité et d'épanouissement intellectuel. En outre, à plusieurs égards, le statut des juges fédéraux est supérieur à celui des juges d'État. L'écart entre les salaires est important, notamment parce que les juges fédéraux reçoivent le même traitement, qu'ils siègent dans des États qui accordent à leurs juges des salaires élevés ou non; les juges de première instance de l'État du Dakota du Sud gagnent moins de 50 pour cent du salaire d'un juge fédéral de première instance. L'indépendance des juges fédéraux est fondée sur les garanties constitutionnelles de l'inamovibilité qui ne peut leur être retirée que par voie de destitution; les fonds de pension sont importants parce que l'établissement de la retraite obligatoire nécessiterait l'adoption d'une modification constitutionnelle. Par contraste, la plupart des juges d'État sont élus pour une durée limitée et doivent se faire réélire. On a vu des juges démissionner de la plus haute cour d'appel d'un État pour accepter une nomination à la cour fédérale de première instance.

Ainsi, compte tenu du partage des affaires judiciaires entre les tribunaux d'État de première instance et les cours fédérales de première instance, et du statut plus élevé clairement reconnu aux juges fédéraux, les enjeux qui ont poussé les réformateurs du système judiciaire à promouvoir des tribunaux de première instance à un niveau sont réapparus dans les relations entre les cours fédérales et les tribunaux d'État. Ce résultat ne signifie pas que, par souci de logique, l'*American Bar Association* doive prôner la fusion des tribunaux de première instance fédéraux et des États. Cela montre simplement que les Américains attachent suffisamment d'importance au maintien de tribunaux de première instance distincts à l'égard de certaines catégories de litiges pour lui accorder la priorité sur les volontés de consolidation et de simplification.

En résumé, l'existence d'un système judiciaire dualiste aux États-Unis devrait rappeler aux Canadiens une autre forme d'unification inachevée des tribunaux de première instance.

TRIBUNAUX D'APPEL INTERMÉDIAIRES ET SÉPARATION DES FONCTIONS DE PREMÈRE INSTANCE ET D'APPEL

Une troisième caractéristique des systèmes judiciaires d'État américains qui les différencie des systèmes judiciaires provinciaux canadiens – et des systèmes judiciaires d'autres fédérations de common law comme l'Australie et l'Inde – a trait à la présence de deux niveaux de tribunaux d'appel. Le premier appel du jugement d'un tribunal de première instance aux États-Unis est interjeté devant ce qu'on nomme un tribunal d'appel intermédiaire, tandis que le deuxième appel est porté (de façon discrétionnaire et non de droit) devant le tribunal de dernier ressort. Dans le système judiciaire fédéral, ces deux niveaux sont représentés respectivement par les douze cours d'appel de circuit (tribunal d'appel intermédiaire) et par la Cour suprême des États-Unis (tribunal de dernier ressort).

À la date de la présente étude, 38 des 50 États américains disposaient de tribunaux d'appel intermédiaires. (Le Texas et l'Oklahoma ont aussi deux tribunaux de dernier ressort distincts.) [*State Court Caseload Statistics Annual Report 1989*, II.A., p. 25.] On pourrait supposer que la présence ou l'absence d'un tribunal d'appel intermédiaire est liée à la population de l'État, et c'est généralement le cas. Le Mississippi, avec sa population de 2,6 millions, est le seul État de plus de deux millions d'habitants à ne pas avoir de tribunal d'appel intermédiaire, et le Nebraska et la Virginie occidentale sont les seuls avec une population de plus de 1,2 million. Soulignons toutefois qu'il existe un certain nombre d'États relativement peu peuplés qui ont des tribunaux d'appel intermédiaires, y compris l'Alaska (527 000 habitants), le Dakota du Nord (661 000 habitants), l'Idaho (1 014 000 habitants) et Hawaii (1 112 000 habitants). Le tribunal d'appel intermédiaire du Dakota du Nord a été instauré de façon temporaire en 1987, tandis que les tribunaux intermédiaires des trois autres États sont bien établis, mais modestes : leurs tribunaux de dernier ressort respectifs ont cinq juges et les tribunaux d'appel intermédiaires n'ont que trois juges.

En s'inspirant uniquement de la norme statistique américaine, on s'attendrait à ce que quatre provinces canadiennes aient des tribunaux d'appel intermédiaires, ou encore trois des six États australiens. Pourtant, les provinces canadiennes n'ont qu'un tribunal d'appel de dernier ressort. Des juges des trois plus grandes provinces (l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique) ont exprimé un certain intérêt pour la création d'un tribunal d'appel intermédiaire, mais aucun gouvernement n'a encore appuyé cette idée. En Australie, seul l'État de la Nouvelle-Galles du Sud a un tribunal d'appel distinct. Les États de Victoria, avec près de quatre millions d'habitants, de Queensland, avec près de deux millions d'habitants, comme d'Australie-Méridionale et d'Australie-Occidentale, qui ont chacun 1,2 million d'habitants, confient à leurs cours supérieures d'État la tâche d'entendre tous les appels. De la même façon, chaque État de l'Inde a

une haute cour et une cour de district, la première constituant la cour supérieure et la deuxième une cour ayant une compétence d'attribution restreinte, fixée par la loi. En pratique, les hautes cours d'État indiennes s'acquittent à la fois des fonctions d'un tribunal de première instance et de celles d'un tribunal d'appel.

Quels que soient les avantages ou les coûts liés à la création de tribunaux d'appel intermédiaires, le contraste est frappant entre l'importance qui leur est accordée aux États-Unis et leur absence dans d'autres fédérations de common law. Par contre, aucun État américain ne dispose d'un tribunal d'appel de dernier ressort constitué de plus de neuf membres, tandis que les plus grandes provinces canadiennes ont depuis longtemps dépassé cette limite théorique, et que les États australiens et indiens disposent de cours supérieures composées d'un nombre beaucoup plus grand de juges appelés à faire partie de formations d'appel. Comment expliquer ces différences entre les tribunaux américains, situés à l'une des extrémités de l'éventail organisationnel, et les tribunaux australiens et indiens, à l'autre?

Les tribunaux d'État américains se sont attribués trois fonctions judiciaires qu'ils ont réparties entre trois tribunaux distincts. La mission d'interprétation de la loi qui correspond à la compétence d'appel a été principalement confiée aux tribunaux d'État de dernier ressort, qui siègent au complet. La mission de révision de la compétence d'appel revient alors spécialement aux tribunaux d'appel intermédiaires, même si cette mission y est plus restreinte qu'au Canada, puisque les tribunaux d'appel américains n'entendent pas de pourvois relatifs à des condamnations. Enfin, la mission d'enquête appartient aux tribunaux de première instance.

Au Canada, les deux missions liées à la compétence d'appel sont confiées à un tribunal de dernier ressort unique dans chaque province. De plus, les cours supérieures combinent la mission d'enquête des tribunaux de première instance avec une mission de surveillance qui comprend l'audition d'appels interlocutoires et d'appels liés à des condamnations par voie de poursuites sommaires. En Australie et en Inde, les trois missions sont assumées par les cours supérieures d'État et la mission d'enquête est partagée par deux ou trois niveaux de tribunaux de première instance.

Par conséquent, la séparation structurelle des deux missions d'appel [illegible] interprétation de la loi et la révision, est répand[illegible]ux États-Unis mais n'existe pas dans les trois autres pays. Cela reflète peut-être le fait que l'on a reconnu depuis beaucoup plus longtemps aux États-Unis que dans tous les autres pays de common law le rôle joué par les tribunaux dans l'*«élaboration du droit»*. Cela peut aussi témoigner de la plus grande politisation des tribunaux américains, peu importe que les juges soient élus ou nommés. Si la Cour suprême des États-Unis siégeait en formations de sept juges, comme le fait régulièrement la Cour suprême du Canada, le public et les commentateurs juridiques mettraient en question la légitimité des décisions partagées rendues sur des sujets controversés. De même, les cours suprêmes des États ne se divisent jamais pour statuer tandis que les cours d'appel provinciales canadiennes confient habituellement à des formations de trois juges la plupart des affaires et à des formations de cinq juges les affaires les plus importantes, même si certaines disposent de plus de quinze membres. L'Australie offre des exemples supplémentaires; les appels interjetés à Victoria sont entendus par la *Full Court*, qui est une formation de trois juges choisis parmi plus de vingt juges de la Cour suprême. L'Inde présente un cas encore plus extrême, puisque ses hautes cours emploient le *«double bench»*, soit une formation de deux juges. La Cour suprême de l'Inde entend quant à elle la plupart des pourvois en formations de deux juges, même les questions constitutionnelles délicates et importantes. Même si la Cour suprême de l'Inde est composée à l'heure actuelle de plus de vingt juges, un nombre infime d'affaires à peine ont été entendues par des formations de cinq juges ou plus au cours des quarante ans d'histoire de la Cour.

La séparation structurelle entre la fonction de première instance et la fonction d'appel est aussi plus marquée aux États-Unis. Il se peut que cette séparation soit attribuable à l'absence de tribunaux centraux de première instance aux États-Unis. Les cours supérieures des États américains sont beaucoup plus décentralisées que les cours anglaises qui les ont précédées, ou que leurs homologues au Canada (même après leur fusion), en Australie ou en Inde. La procédure américaine a rarement recours à des appels interlocutoires puisqu'elle favorise l'achèvement du procès de première instance avant la formation d'un appel, et ne prononce la réforme d'un jugement de première instance que lorsqu'il y a une erreur susceptible de modifier l'issue de l'affaire.

À cause de cette caractéristique de la structure des tribunaux américains, les cours supérieures des États n'ont jamais (à tout le moins au cours du dernier siècle) joué le même rôle que les cours supérieures dans d'autres fédérations de common law. Il se peut que le fait d'avoir décentralisé les cours supérieures d'État et de leur avoir confié la seule

mission d'enquête plutôt que l'interprétation de la loi ait rendu l'unification des tribunaux de première instance beaucoup plus plausible aux États-Unis. Cela peut aussi nous aider à comprendre pourquoi les États australiens ont conservé trois niveaux de tribunaux de première instance – suprême, de comté et de magistrat - alors que les provinces canadiennes ont fusionné leurs deux plus hauts tribunaux de première instance. Une cour supérieure centrale qui combine la mission d'enquête avec la mission d'interprétation de la loi d'un tribunal d'appel de dernier ressort conserve un rôle qui se distingue plus clairement de celui de la cour de comté, qui remplit sa mission d'enquête dans d'importantes affaires mais qui n'a pas la mission d'interprétation de la loi. Par conséquent, la structure judiciaire australienne demeure beaucoup plus proche du modèle anglais que du modèle américain.

Pour leur part, les systèmes judiciaires canadiens se rapprochent de plus en plus de la position américaine, avec leurs cours d'appel distinctes dans chaque province (l'Île-du-Prince-Édouard, à l'instar des neuf autres provinces, vient de créer une cour d'appel distincte) et leurs cours supérieures décentralisées. L'unification des tribunaux de première instance soulignerait plus clairement encore la division entre la mission d'enquête et la mission de révision; la création de tribunaux d'appel intermédiaires entraînerait également une séparation structurelle des missions d'interprétation de la loi et de révision dans les plus grandes provinces. Comme le montre l'expérience du Minnesota, il ressort de la présente analyse qu'il existe un lien, ou à tout le moins une complémentarité, entre des tribunaux de première instance à un niveau et des tribunaux d'appel intermédiaires, même si c'est unanimement que les procureurs généraux des provinces appuient la première proposition et rejettent la seconde.

La présente analyse fait aussi valoir que si l'unification des tribunaux augmente la variété des tâches confiées aux juges qui avaient auparavant une compétence d'attribution restreinte, elle peut aussi réduire la gamme des fonctions judiciaires autrefois remplies par les juges des cours supérieures parce qu'elle accentue la distinction entre le travail d'appel et le travail de première instance. Le cas échéant, il y a illogisme puisque l'unification vise en partie à améliorer la qualité des jugements et le moral des juges en offrant à ces derniers une plus grande variété de travaux. Toutefois, il est possible d'assurer une plus grande diversité des travaux, si l'on privilégie cette valeur, même lorsque les jugements de première instance et les appels sont rendus par des tribunaux distincts. En Alberta par exemple, les juges de la Cour supérieure sont appelés à faire partie de formations d'appel.

Des trois États étudiés aux chapitres 3 et 4, c'est en Illinois qu'on a le plus souvent recours à des juges de première instance pour composer des formations d'appel. Toutefois, conformément à l'accent mis par l'Illinois sur la spécialisation et les affectations à durée indéterminée, et compte tenu de la mise en veilleuse de la rotation, certaines «affectations temporaires» se sont avérées particulièrement longues.

Le tribunal d'appel intermédiaire de l'Illinois est divisé en cinq districts d'appel. Le premier district d'appel, où sont affectés 23 juges, entend les appels interjetés dans le comté de Cook. Les quatre autres districts d'appel embrassent cinq ou six circuits chacun; cinq à huit juges (26 en tout) leur sont affectés. En 1988, dix juges de circuit ont siégé à la cour d'appel à la demande de la cour suprême de l'État. Quatre y avaient été affectés l'année précédente, deux en 1986 et un en 1985. Les trois autres y avaient été affectés régulièrement depuis 1977, 1976 et 1970. Deux de ces juges ont quitté la cour de circuit en décembre 1988 pour être «immédiatement rappelés» et affectés au district d'appel où ils avaient siégé pendant plus d'une décennie. Quatre des dix juges affectés temporairement sont devenus des membres à part entière des tribunaux d'appel à la fin de 1988; l'un d'eux a comblé une vacance à la cour d'appel, deux ont été élus à la cour d'appel et un autre a été élu à la cour suprême de l'État.

L'expérience de l'Illinois montre que la séparation structurelle des tribunaux de première instance et des tribunaux d'appel n'empêche pas nécessairement les juges de passer d'un tribunal à un autre. En même temps toutefois, l'unification des tribunaux de première instance est clairement une réforme qui convient davantage à la tradition américaine, habituée à séparer les fonctions de première instance et les fonctions d'appel; elle s'éloigne du modèle anglais d'une cour supérieure centrale qui statue aussi bien en première instance qu'en appel. On peut soutenir que l'affectation de juges de première instance à des formations d'appel permettrait d'enrichir la tâche des juges ayant une compétence générale, de la même façon que la création d'un tribunal de première instance à un niveau diversifierait la tâche des juges exerçant une compétence d'attribution restreinte.

SOMMAIRE

En soulignant le contexte particulier de la réforme de l'organisation judiciaire américaine, le présent chapitre confirme la nécessité de se demander quelle forme pourraient prendre l'unification des tribunaux de première instance au Canada, et partant, quels effets différents elle produirait. Sur quelles structures judiciaires antérieures le tribunal unifié serait-il établi? Comment serait-il organisé? Adopterait-on l'approche généraliste du Minnesota, en s'assurant que les juges d'une seule catégorie soient habilités à assumer toute la gamme des attributions judiciaires de première instance? Irait-on plutôt dans le sens d'une spécialisation en fonction des disciplines du droit et de la complexité des affaires, comme en Illinois? Comment un tribunal unifié de première instance serait-il administré? Quel lien aurait-il avec la cour d'appel? Pour être en mesure de répondre à ces questions, nous nous attacherons à l'expérience des tribunaux de première instance de trois provinces canadiennes qui ont procédé à une réforme de leur structure.

Chapitre six

Réforme de l'organisation judiciaire dans trois provinces

Le meilleur moyen d'étudier la forme que pourrait prendre l'unification des tribunaux de première instance au Canada est, sans doute, d'examiner les mesures déjà prises dans diverses provinces pour fusionner ou unifier ces tribunaux. Quel est, en pratique, le mode de fonctionnement des tribunaux de première instance qui ont fusionné ou qui ont été unifiés? Quelles conclusions pouvons-nous en tirer quant à la pertinence de l'exemple américain?

Les trois provinces qui ont fait l'objet de recherches sur le terrain – Alberta, Nouveau-Brunswick et Manitoba – ont été choisies en raison de leur expérience plus longue en matière de fusion et d'unification. L'Alberta et le Nouveau-Brunswick ont été les premières provinces (mis à part l'Île-du-Prince-Édouard) à fusionner leurs tribunaux de première instance visés par l'article 96 (soit les cours supérieures et les cours de comté et de district, qui sont mentionnées à l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*). Le Nouveau-Brunswick a aussi été la première province, à part l'Î.-P.-É., à mettre sur pied un tribunal unifié de la famille pour toute la province. Le Manitoba est la seule autre province pourvue d'un tribunal unifié, compétent à l'égard des questions relevant du droit de la famille et il a en outre fusionné ses tribunaux de première instance mentionnés à l'article 96.

Dans chacune des trois provinces, on relève des traits distinctifs qui sont pertinents par rapport à la question de l'unification des tribunaux de première instance. Le Manitoba (ainsi que l'Ontario) est l'un des pionniers de l'unification de l'administration des tribunaux de première instance; il veut intégrer davantage les services de gestion du système à deux paliers des tribunaux de première instance. Le Nouveau-Brunswick est la seule province qui a tenté d'établir un tribunal de juridiction criminelle unifiée, mais la Cour suprême du Canada a déclaré que son projet était inconstitutionnel [*McEvoy*, I.D.]. Et c'est dans cette province que l'on fait le meilleur accueil et qu'on donne le plus d'appui au tribunal de première instance à un seul niveau. La fusion réalisée en Alberta à la fin des années 1970 avait suscité la controverse la plus vive, jusqu'à celle de l'Ontario en 1990, et elle doit pour cela être tenue pour un cas difficile – il pourrait y être plus difficile de retirer les avantages de la fusion.

Les sept autres provinces ont été écartées pour des raisons très diverses. Une province, la Nouvelle-Écosse, n'a pas encore mis en oeuvre de réforme de l'organisation des tribunaux de première instance et, malgré sa population peu nombreuse, compte le plus grand nombre de tribunaux de première instance distincts parmi toutes les provinces. Dans deux autres, l'Ontario et la Colombie-Britannique, la fusion n'est entrée en vigueur que le 1er septembre 1990.

Le Québec a été exclu pour d'autres motifs. L'organisation judiciaire y est instructive à bien des points de vue, puisque la province n'a jamais eu de cours de comté ou de district, ayant plutôt mis sur pied la cour supérieure la plus décentralisée au Canada jusqu'à ce que d'autres provinces commencent à fusionner leurs tribunaux visés par l'article 96 dans les années 1970. La province a également été à l'avant-garde dans nombre de domaines de l'administration des tribunaux, dont l'automatisation et la régionalisation de l'administration, et elle a récemment réorganisé ses tribunaux de première instance à compétence limitée, réunissant la Cour provinciale, la Cour des sessions de la paix et le Tribunal de la jeunesse en une Cour du Québec, formée de plusieurs chambres. Toutefois, cette réforme de structure éloigne en fait la province du modèle du tribunal de première instance à un seul niveau, proposé par l'*American Bar Association*, puisqu'elle s'inscrit dans le cadre d'une stratégie tendant à déplacer de plus en plus de compétences, touchant des sujets variés, de la Cour supérieure à la Cour du Québec. La province a mis en place un tribunal de première instance à deux niveaux dans lequel le second niveau continue d'acquérir de nouveaux champs de compétence. Il y a lieu de remarquer en outre que le Québec possède en fait un système à trois niveaux, car c'est la seule province dans laquelle il subsiste des cours municipales, entités administratives distinctes.

Les trois autres provinces remplissent toutes les conditions pour être incluses, mais ont été laissées de côté pour plus de commodité. La taille réduite de l'Île-du-Prince-Édouard restreint l'applicabilité des constatations, encore qu'elle ait été la première province à fusionner ses tribunaux régis par l'article 96 et à unifier ses juridictions en ce qui a trait au droit de la famille. La Saskatchewan et Terre-Neuve ont toutes deux fusionné leurs tribunaux visés par l'article 96 et créé des tribunaux unifiés de la famille, à titre de projets-pilotes, dans les plus grandes villes (Saskatoon et St. John's); les deux provinces constituent donc un sujet d'étude valable, quoique leur expérience ne soit pas aussi ancienne ni aussi vaste que celle du Nouveau-Brunswick et du Manitoba. Il sera important de vérifier

si les caractéristiques relevées en Alberta, au Nouveau-Brunswick et au Manitoba auront leurs équivalents en Saskatchewan et à Terre-Neuve.

L'ALBERTA

Au début de 1991, les magistrats de l'Alberta ont exprimé à juste titre leur fierté à l'égard du fonctionnement de leurs tribunaux de première instance. La cour supérieure de cette province, la Cour du Banc de la Reine, qui comprend soixante-quatre juges, a pu connaître efficacement de litiges civils complexes ou de questions délicates d'intérêt public, et ses membres réagissaient positivement à des questions d'actualité, telle la justice à l'endroit des autochtones et les préjugés sexistes des tribunaux. La Cour provinciale de l'Alberta, comme ses pendants en Colombie-Britannique et au Québec, avait la compétence la plus étendue parmi les cours provinciales au Canada, connaissant des causes criminelles, des affaires familiales et des affaires civiles de faible montant. Ses cent quatorze juges étaient répartis dans trois sections et six régions, et grâce au projet efficace de coordination des procès, les juridictions criminelles d'Edmonton rendaient régulièrement la justice de la manière la plus expéditive au pays. [*Alberta Court Calendar*, I.B.]

Vu ce contexte, la question de la réforme de l'organisation ne se pose pas. Les juges de la Cour provinciale ont réaffirmé leur soutien au principe de l'unification des tribunaux de première instance et les juges de la Cour du Banc de la Reine ont fait valoir des arguments éloquents contre les propositions de cour criminelle unifiée. Mais le gouvernement ne semble pas vouloir s'intéresser à ces changements et ni le barreau ni le public ne les réclament. Même le tribunal unifié de la famille, dont l'idée remonte à vingt ans en Alberta, ne fait pas partie du programme du ministère.

Dans les années 1970, cependant, l'Alberta a attiré l'attention des médias nationaux par ses projets de réforme des tribunaux. L'*Alberta Board of Review into Provincial Courts*, présidée par le juge W.J.C. Kirby, de la Cour suprême (division de première instance), a présenté des propositions d'une large portée touchant la réorganisation et la revalorisation de la Cour provinciale. Le rapport Kirby a provoqué la nomination du premier juge en chef de la Cour provinciale et l'aménagement de locaux dans toutes les régions de la province. Fait plus important, l'Alberta est devenue la première province, mis à part l'Île-du-Prince-Édouard, à fusionner ses tribunaux visés par l'article 96, l'aboutissement d'un processus long et parfois controversé.

La fusion

En 1978, l'assemblée législative de l'Alberta a créé la Cour du Banc de la Reine, juridiction supérieure de première instance, fusionnant la division de première instance de la Cour suprême et la Cour de district. Le 1er juillet 1979, la nouvelle cour est née, successeur de la Cour suprême (division de première instance); le 30 juin à minuit, la Cour de district a cessé d'exister après presque soixante-douze ans.

Pour les commentateurs en Alberta, la création d'une cour supérieure unique est due avant tout, aux efforts persistants de M. John N. Decore, devenu juge en chef de la Cour de district du nord de l'Alberta en 1965. Le juge Decore s'était donné la tâche de rehausser le statut de sa cour afin de faciliter sa fusion avec la Cour suprême. Il a réussi à persuader certains des avocats les plus réputés de la province d'accepter une nomination à la Cour de district. Sept d'entre eux ont été promus à Cour d'appel de l'Alberta et un, le juge William Stevenson, est passé de la Cour d'appel à la Cour suprême du Canada.

En 1976, le procureur général de l'Alberta, Jim Foster, ministre et partisan de la réforme dans le gouvernement Lougheed, a annoncé qu'il appuyait la fusion et s'est occupé de faire voter la loi. Alors qu'il était avocat en exercice à Red Deer, il avait vécu la frustration d'avoir à attendre un juge itinérant de la Cour supérieure, de Calgary ou d'Edmonton, quand un litige échappait à la compétence de la Cour de district. Il connaissait bien aussi les arguments et les propositions de John Decore.

Le procureur général a joué un rôle crucial, étant donné ce que le juge en chef Decore a appelé à l'époque [TRADUCTION] «*des difficultés apparemment insurmontables*» [*Closing Ceremony of the District Court of Alberta*, I.B., à la p. 19]. Malgré l'opposition franche du juge en chef de la division de première instance et de plusieurs de ses collègues, la loi a reçu [TRADUCTION] «*l'appui sans réserve*» du gouvernement, a été adoptée à l'unanimité par l'assemblée législative et confirmée par les modifications qu'il a fallu apporter à la *Loi sur les juges fédérale*.

Si traumatisants qu'aient été les derniers événements qui ont précédé la fusion, des réformes antérieures, moins controversées, avaient rehaussé régulièrement le statut et les attributions de la Cour de district, faisant paraître la fusion inévitable, rétrospectivement. Decore en a rappelé l'historique, le 29 juin 1979, jour de la cérémonie marquant l'abolition de cette cour :

[...] [E]n septembre 1907, neuf cours de district ont été créées. Les neuf districts étaient Athabasca, Edmonton, Calgary, Lethbridge, Medicine Hat, Wetaskiwin, Red Deer, Stettler et McLeod [sic], *et seulement cinq juges ont été nommés à ce moment-là. Leur compétence était limitée aux litiges de 600 $ et moins. Chaque cour de district était distincte et la juridiction ne s'étendait hors du district qu'avec l'approbation du procureur général* [*Closing Ceremony*, I.B., aux p. 16 et 17].

Ainsi, seulement deux ans après l'entrée de l'Alberta dans la Confédération, en 1905, un ensemble de cours a été créé [TRADUCTION] *«afin de rapprocher la justice du justiciable»* [voir Sissons, I.B.] et de prolonger le travail de la cour supérieure centrale. Vu les moyens de transport et de communication qui existaient au début du siècle, [TRADUCTION] *«la solution courante était de nommer des juges résidents»* [citation des paroles du juge Patterson, *Proceedings at the Final Sittings*, I.B., à la p. 13]. Ainsi, les premiers juges de la Cour de district dans le sud de l'Alberta, non seulement ceux de Calgary, mais encore ceux de Macleod (nom de Fort Macleod à l'époque), de Lethbridge, de Medicine Hat et même de Hanna étaient des juges résidents.

La réorganisation, lente au début, a toujours tendu à élargir la compétence de la Cour de district et le ressort des juges la composant.

[TRADUCTION] *En 1933, les neuf cours de district ont été regroupées dans deux districts, la Cour de district du nord de l'Alberta et celle du sud de l'Alberta, chacune présidée par un juge en chef. La ligne de démarcation entre le nord et le sud était tracée juste au sud de Red Deer.* [...] *En 1951, le montant marquant la limite supérieure de la compétence d'attribution en matière civile a été porté de 600 $ à 1 000 $ et en 1963, de 1 000 $ à 2 000 $.* [...] [*Closing Ceremony*, I.B., à la p. 17]

Ainsi, quand M. Decore a accédé à la magistrature en 1965, la compétence de sa cour, en matière civile, était restreinte aux affaires où le montant en jeu ou la valeur de l'objet du litige ne dépassait pas 2 000 $. Les changements se sont accélérés durant la décennie suivante :

[TRADUCTION] [...] *des changements très importants et rapides se sont produits.* [...] *En 1971, la limite pécuniaire est disparue durant le mandat du procureur général M. Edgar Gerbart. Voilà qui a nettement favorisé l'unification et, à l'évidence, le gouvernement de l'époque envisageait, ou préférait la fusion. En 1975, M. Merv Leitch, procureur général, qui a succédé à M. Gerbart, dans un autre conseil des ministres, a provoqué la fusion* [le 1er octobre 1975] *des deux cours de district, qui avaient désormais compétence dans toute la province [ainsi qu'un juge en chef et un juge en chef adjoint]. Cela a en fait favorisé encore l'unification. C'est aussi en 1975 que la Cour de district de l'Alberta est devenue une cour des sessions, autorisée à tenir des procès avec jury* [à la p. 17].

Ces modifications législatives ont été accompagnées de modifications parallèles des règles de pratique et de procédure. Dès 1916, les juges de la Cour de district [TRADUCTION] *«ont été désignés juges locaux de la Cour suprême, investis des mêmes pouvoirs qu'un juge de la Cour suprême, au moyen de lettres patentes délivrées par le gouvernement du Canada»*, mais les règles de la cour *«interdisaient de façon générale l'exercice de ces pouvoirs, excepté avec le consentement des deux parties»*. En 1974, les règles limitatives *«avaient été abolies pour la plupart»* et *«en fin de compte, une modification a été votée par l'assemblée législative, visant à préciser qu'en qualité de juge local, le juge de la Cour de district avait tous les pouvoirs d'un juge de la Cour suprême, sauf pour quelques ex-ceptions possibles dans le cas des infractions criminelles énumérées à l'article 427 du Code criminel et des exposés de causes»* [aux p. 17 et 18].

Ainsi, au moment où M. Foster a proposé la fusion officielle des deux tribunaux de première instance, ils étaient [TRADUCTION] *«investis presque des mêmes compétences»*.

De sorte que la Cour de district de l'Alberta est presque devenue une cour supérieure ayant une compétence générale et dont les pouvoirs juridictionnels n'étaient assortis d'aucune restriction, ni quant à sa compétence d'attribution, ni quant à sa compétence territoriale [à la p. 18].

Au moment de la fusion, la Cour suprême comportait une division de première instance composée de 17 juges, tous résidents soit d'Edmonton, soit de Calgary. La Cour de district avait 20 juges affectés en permanence à trois municipalités (Edmonton, Calgary et Lethbridge). La loi d'habilitation fédérale permettait en 1979 la nomination d'un juge en chef et de 38 autres juges à la cour unifiée du Banc de la Reine.

Lors de la mise en oeuvre de la fusion en 1979, le juge en chef Decore remplissait les conditions pour être juge surnuméraire et il a été ainsi désigné seulement soixante jours après sa nomination à la nouvelle Cour du Banc de la Reine. Le juge en chef adjoint de la Cour de district, Roger Kerans, a accédé à la Cour d'appel. À la même époque, le dernier juge en chef de la division de première instance, James Valentine Milvain, a pris sa retraite. Il s'était opposé

ouvertement à la fusion, mais il n'a pris sa retraite qu'à l'âge obligatoire de 75 ans. Par conséquent, la nouvelle cour entrait en fonction sous la direction d'un nouveau juge en chef. C'est le juge William Sinclair de la Cour d'appel, un homme aimable et réservé, estimé des juges de la Cour du Banc de la Reine qui avaient siégé dans les deux tribunaux antérieurs, qui a été choisi et qui a pu assurer une transition sans heurt.

Les juges que nous avons interrogés, en particulier ceux qui siégeaient à la Cour de district au moment de la fusion, ont souligné que la fusion n'avait engendré ni rancoeur, ni amertume. Au début, des remarques se sont fait entendre, mais elles ont vite été tenues pour déplacées. Certes, jusqu'à aujourd'hui, les acteurs et les observateurs des tribunaux dans les autres provinces se souviennent que l'Alberta a été le lieu du processus de fusion le plus acrimonieux jusqu'à celui de l'Ontario en 1989-1990, mais les juges de l'Alberta se plaisent à répéter que le conflit a été peu important et bref.

Les premières années de la cour fusionnée

La nouvelle Cour du Banc de la Reine avait des juges affectés en permanence à quatre endroits, soit Red Deer dans le centre de l'Alberta et les trois villes où étaient déjà affectés en permanence des juges de la Cour de district. La norme fixée à cette époque et toujours en vigueur veut que deux juges au moins résident au siège de la cour avant qu'un juge y soit affecté en permanence. Cette norme est conçue pour éviter que des municipalités n'aient qu'un seul juge, puisqu'on présume que si le nombre de causes n'y est suffisant que pour un juge, il est préférable que plusieurs juges itinérants y siègent.

L'insuffisance des moyens de transport et de communication qui avait poussé l'Alberta à affecter des juges en permanence dans les localités, n'est plus un facteur. La Cour de district elle-même était devenue plus centralisée à Edmonton et à Calgary depuis des dizaines d'années avant la fusion. On a aussi émis l'opinion que la fermeture des cabinets d'avocats ruraux durant la Dépression avait contribué à la disparition des juges résidents dans ces régions.

La Cour du Banc de la Reine a instauré, au chapitre de l'affectation des juges, des pratiques qui présentent des différences importantes par rapport à celles de la Cour de district et de la division de première instance; en effet, c'est la cour plutôt que les avocats qui a un droit de regard sur l'affectation des juges. Avant la fusion, selon des juges qui ont siégé dans les deux anciennes cours, si les avocats pouvaient s'entendre sur le nom d'un juge, ils pouvaient demander de plaider devant lui. Ce système, qui rappelait le processus d'affectation des juges utilisé à Sioux Falls, Dakota du Sud, avant l'unification, est considéré aujourd'hui comme dépassé et source possible d'injustice. Paradoxalement, l'abandon de l'ancien système qui accordait plus de liberté dans le choix du président de séance est peut-être l'une des raisons pour lesquelles on s'intéresse de plus en plus à des solutions de rechange au processus judiciaire (p. ex. l'arbitrage), qui permettent aux parties de désigner le juge.

Les juges des anciennes Cour de district et division de première instance qui instruisent moins de causes dans leur spécialité s'entendent pour dire qu'il est préférable à l'heure actuelle d'adopter un processus plus systématique d'affectation, administré par le tribunal, et rien n'indique que le barreau s'inquiète, comme celui de Minneapolis, de ce que des juges qui n'ont pas l'expérience ou des connaissances pertinentes jugent des affaires civiles complexes. L'absence de ces inquiétudes traduit peut-être les différences entre l'affectation des juges en matière civile à Minneapolis et celle en Alberta. Certes, dans les deux cas, la cour exerce un droit de regard, mais le comté de Hennepin assigne au hasard les causes civiles à chacun des juges, à une étape préliminaire, suivant le calendrier individuel de chacun, tandis que les affectations à la Cour du Banc de la Reine ne sont effectuées qu'après que les parties ont déposé un certificat de mise en état, suivant un calendrier général. Se reportant au calendrier général, le juge chargé des affectations peut choisir de désigner un juge plus expérimenté pour instruire une affaire complexe. Étant donné le pouvoir d'appréciation que le calendrier général accorde au juge administrateur, c'est là une des fonctions non juridictionnelles les plus délicates que remplit un juge. Si ce rôle est joué avec prudence et équité, il permet d'assurer la qualité du service aux parties, ainsi que le bon moral et le développement intellectuel des juges. En retour, cependant, même une impression de favoritisme contraire à la déontologie peut miner l'esprit de collégialité si essentiel à tout tribunal.

Quant aux questions d'ancienneté, la Cour du Banc de la Reine a retenu un aménagement qui a été suivi dans des fusions ultérieures. Parce que la cour supérieure a été maintenue comme nouvelle cour, et que la Cour de district a été abolie, les juges de la cour supérieure ont conservé leur préséance sur leurs nouveaux collègues de la cour de district, peu importe le nombre d'années d'ancienneté avant la fusion. Par

exemple, un juge de la Cour de district nommé en 1977 et élevé à la division de première instance au début de 1979 a préséance sur un juge de la Cour de district nommé en 1965, mais élevé après l'unification le 1er juillet 1979.

Il ressort des entrevues que les tensions qui auraient pu résulter de cette attribution de statut ne se sont pas concrétisées. Certes, certains avantages peuvent découler de l'ancienneté, mais ils étaient peu nombreux et ont été accordés avec suffisamment de sensibilité pour éviter les conflits entre les anciens juges de la division de première instance ayant plus d'ancienneté et les juges de la Cour de district en ayant moins. Même deux juges de la Cour du Banc de la Reine qui ont été tout d'abord des magistrats de police (respectivement à Edmonton et à Calgary) avant d'accéder à la Cour de district, qui allait être fusionnée, ne se souviennent pas d'avoir eu des inquiétudes au sujet de leur infériorité de statut.

À la réflexion, les ex-juges de la Cour de district ont peut-être estimé que leur nouvelle situation de juges de la cour supérieure leur procurait suffisamment d'avantages pour que la question de l'ancienneté leur paraisse assez mineure. Même si l'ancienneté devait influer sur les affectations ou le choix du lieu des séances des juges itinérants, les nouvelles fonctions représenteraient un gain du point de vue de l'importance et de la portée de leur charge. En revanche, dans la mesure où l'ancienneté pourrait influer sur les déplacements et les affectations des juges dix ans plus tard, la pratique pourrait faire l'objet de critiques plus sévères, puisque la nouvelle génération de juges a été nommée directement à la Cour du Banc de la Reine. Ces nouveaux juges seront peut-être moins patients s'ils croient que c'est l'ancienneté, et non la compétence ou les connaissances spécialisées, qui régit la répartition du travail.

La Cour du Banc de la Reine à l'oeuvre

Pour comprendre comment la cour fusionnée se compare aux éléments distincts dont elle est issue et aux tribunaux de première instance unifiés des États-Unis, nous devons d'abord en savoir davantage sur le fonctionnement de la Cour du Banc de la Reine. Par qui et quand le rôle général est-il établi? Quels critères président aux affectations des juges? Dans quelle mesure les juges sont-ils des résidents de l'agglomération et sont-ils spécialisés?

Certes, la Cour du Banc de la Reine n'a des juges résidents que dans quatre agglomérations, mais elle a des bureaux permanents (greffes) et tient des séances régulières dans huit autres municipalités, elle tient des séances régulières dans trois autres et des séances occasionnelles, dans trois – soit au total des séances dans dix-huit lieux. En pratique, il peut s'écouler un an avant qu'un seul juge de la Cour du Banc de la Reine siège à Hanna ou à Camrose et les séjours des juges itinérants sont rares aussi à d'autres endroits. Aucune cause ne figure au rôle de Barrhead en 1991, on en compte seulement trois à Lloydminster, six à Hinton et seulement sept à Fort Macleod, où l'on trouve le nombre le moins élevé de causes dans une collectivité pourvue d'un greffe de la Cour du Banc de la Reine.

Le lecteur trouvera dans le tableau 6-1 un résumé du programme officiel pour 1991. On n'a inscrit plus d'une date par mois pour le début des audiences que dans la moitié des lieux autorisés des séances (9 sur 18). À Lethbridge, où deux juges sont affectés en permanence, deux séances par mois en moyenne sont prévues, soit moins qu'à Wetaskiwin, où aucun juge n'est affecté en permanence. C'est ensuite à Grand Prairie et à Peace River dans le nord-ouest de l'Alberta que l'on compte le plus de séances. Parmi les municipalités dépourvues de greffe, c'est à St. Paul, au nord-est d'Edmonton, qu'il y a le plus de séances et il y en a plus de prévues que dans quatre agglomérations qui ont un greffe. Le nombre plus élevé de séances à St. Paul n'indique pas la préférence des juges de la Cour du Banc de la Reine; cette ville a la réputation d'être la moins attrayante de la province parmi celles où siègent les juges itinérants, surtout parce qu'elle n'est desservie par aucune ligne aérienne régulière, se trouve à 210 kilomètres d'Edmonton et n'est accessible que par des routes à deux voies.

À Wetaskiwin, ville située juste au sud d'Edmonton, les juges itinérants assurent un bon service. La proximité d'Edmonton permet à un juge d'y être présent à midi pour un procès si un trop grand nombre de causes ont été inscrites, si l'on suppose qu'un juge se libérera vraisemblablement à Edmonton en raison du taux de remises et de radiations et qu'il sera disposé à se rendre à Wetaskiwin. Comme la distance est assez courte, c'est un endroit plus attrayant que ceux où il faut passer la nuit et les juges s'offrent fréquemment pour y siéger. Le coordonnateur des procès à Wetaskiwin a donc pu réduire les délais avant le procès en inscrivant délibérément trop de causes et en obtenant la collaboration et le soutien du bureau du juge en chef adjoint à Edmonton.

Tableau 6-1

Nombre de juges et de séance inscrits au rôle par lieu où siège la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta, 1991

Lieu des séances	Nombre de juges résidents	Nombre de jours fixés pour le début de procès
Edmonton	31	Continu
Calgary	29	Continu
Red Deer	2	Continu
Lethbridge	2	24
Wetaskiwin	0	27
Peace River	0	20
Grand Prairie	0	18
Medicine Hat	0	17
St. Paul*	0	16
Fort McMurray	0	11
Vegreville	0	11
Drumheller	0	10
Fort Macleod	0	7
Hinton*	0	6
Lloydminster*	0	3

Notes: Tiré de *Alberta Court Calendar, January 1, 1991 to June 30, 1991*, programme publié par le procureur général de l'Alberta.

*Lieu de séance dépourvu de greffe de la Cour du Banc de la Reine.

Trois lieux de séance ne figurent pas dans le tableau parce qu'aucune séance régulière n'y sera tenue en 1991.

Par contraste, les juges d'Edmonton doivent prendre l'avion pour se rendre à Grand Prairie et à Peace River, qui se trouvent à moins de 200 kilomètres l'une de l'autre, ce qui donne à penser qu'elles seront peut-être les prochaines municipalités à réclamer des juges affectés en permanence, quoique la croissance démographique soit plus rapide à Medicine Hat, dans le sud-est de l'Alberta, à 150 kilomètres de Lethbridge.

L'aménagement actuel des séances à la Cour du Banc de la Reine laisse supposer qu'à l'extérieur des deux principales agglomérations, les services judiciaires assurés sont aussi bons qu'avant la fusion. La Cour assure le même service que l'ancienne Cour de district dans certaines municipalités, des juges résidents supplémentaires ont été nommés à Red Deer et des séances fréquentes sont inscrites au rôle dans nombre d'autres localités. Si la croissance démographique a favorisé l'accessibilité dans certaines municipalités, la stabilité ou le déclin de la population dans d'autres ont réduit la présence de la cour.

On peut faire ressortir un contraste plus frappant entre l'organisation passée et actuelle en Alberta, d'une part, et d'autre part, celle des tribunaux de première instance aux États-Unis. Dans les États qui font l'objet des chapitres 3 et 4, on aurait probablement affecté des juges en permanence à trois ou quatre autres districts, régions ou circuits, outre les quatre endroits existants. Et pourtant il est beaucoup moins probable

que les juges y auraient été appelés à se déplacer d'un district ou d'une région à une autre. En Alberta, les juges ont régulièrement à se déplacer, non seulement pour assurer le service dans des lieux où il faut se rendre en avion et où la population ne justifie pas un poste de juge résident, mais encore pour siéger par roulement à Edmonton et à Calgary.

Certes, les juges qui résident dans l'une des deux principales agglomérations consacrent la majeure partie de leur temps au lieu de leur affectation ordinaire, mais ils siègent dans l'autre endroit au moins deux fois l'an, afin d'assurer le contact continu qui est censé atténuer l'esprit de clocher et garantir le degré nécessaire d'uniformité dans l'application de la loi. Certes, ce roulement permet une saine interaction entre les juges du nord et ceux du sud de la province, mais les palais de justice des deux villes conservent leur caractère distinctif. Nombre de personnes interrogées ont souligné les différences dans la nature des activités des deux cours, celle de Calgary étant centrée sur les litiges commerciaux à cause de la présence des sièges sociaux des entreprises et celle d'Edmonton se spécialisant dans les questions de droit public propres à l'administration centrale de l'État. D'aucuns ont mis en évidence les différences entre ce que l'on a appelé la culture juridique locale d'Edmonton, plus chicanière, et l'attitude des avocats de Calgary plus ouverts à la négociation (au maquignonnage?). D'après le souvenir du juge de Calgary dont les collègues discutaient de sport à l'heure du lunch, tandis que les juges d'Edmonton allaient jusqu'à organiser des colloques en soirée sur les orientations nouvelles du droit, les cultures judiciaires sont aussi distinctes.

En examinant le programme semestriel de répartition du travail des juges de la Cour du Banc de la Reine, du 7 janvier au 28 juin 1991 on peut établir des comparaisons avec les tribunaux de première instance américains :

(1) Les juges sont affectés en fonction d'un calendrier général alors qu'aux États-Unis, autant dans les grandes agglomérations que dans les petites localités, les affectations se font en fonction de calendriers individuels.

(2) Le calendrier général est modifié chaque semaine, beaucoup plus fréquemment qu'aux États-Unis. Un juge de Calgary ayant peu d'ancienneté a été affecté à cette ville quinze semaines sur vingt-cinq – sept semaines en matière criminelle, six en matière civile et deux à titre de juge de service – sans jamais avoir la même affectation deux semaines consécutives.

(3) La spécialisation est évitée peu importe l'ancienneté ou l'expérience. On s'attend en général à ce que les juges des deux principales agglomérations partagent leur temps entre les causes civiles et les affaires criminelles. Même les juges les moins anciens, qui ont peut-être exercé le droit à titre de civilistes ou de criminalistes, ou qui ont travaillé plus souvent en qualité de conseillers juridiques que de plaideurs, sont immédiatement affectés à des tâches variées (pendant une semaine, ils participent à un séminaire des nouveaux juges, après avoir durant plusieurs semaines présidé des séances consacrées à tout l'éventail des activités judiciaires de la Cour du Banc de la Reine).

(4) L'ancienneté n'a qu'une incidence limitée sur les affectations. Ses répercussions sont le plus apparentes dans le cas des juges surnuméraires, qui ont opté pour le «statut d'ancienneté» (pour employer le terme américain), laissant la charge de juge à plein temps, avant l'âge de 75 ans, pour toucher le traitement complet sans avoir à siéger autant de semaines. Les huit surnuméraires au début de janvier ont eu des affectations de huit ou neuf semaines, ne comportant en général pas de déplacement à l'extérieur d'Edmonton ou de Calgary. (La seule exception : le juge «Red» Cavanagh, qui a été affecté durant douze semaines à quatre endroits, mais est décédé au début de l'année à la suite d'une longue maladie qui a sapé ses forces, mais à aucun moment son dévouement.)

Les juges plus anciens semblent être plus en mesure d'éviter les longs voyages, à leur gré. Ils se déplaceront vraisemblablement, mais vers l'autre grande agglomération ou vers une autre localité du circuit située dans leur moitié de la province. Néanmoins, même un juge moins ancien n'est pas tenu de se déplacer plus de quatre semaines sur vingt-cinq, sauf s'il se voit confier un long procès à titre de juge itinérant. Par conséquent, si le dernier juge nommé à Edmonton devait se rendre à Grand Prairie, à Fort McMurray et à St. Paul, cette affectation, en sus d'une semaine d'activités à Calgary, a abouti au même temps total de déplacement que celui du juge le plus ancien à Edmonton, qui a passé deux semaines à Calgary, une semaine à Grand Prairie et une autre à Peace River.

L'ancienneté joue nettement un rôle important dans l'affectation des juges de la Cour du Banc de la Reine à la Cour d'appel pour statuer sur les appels contre les peines. La manière de procéder est unique au Canada : deux juges de première instance et un juge de la Cour d'appel forment la Cour chargée de statuer sur les appels des peines en Alberta. Ces formations devaient siéger durant six périodes de trois semaines durant la première demie de 1991. Les trente-six semaines de séance des juges de la Cour du Banc de

la Reine étaient réparties entièrement entre sept juges, ayant tous au moins dix ans d'ancienneté. Un juge surnuméraire s'est vu attribuer six semaines et le plus ancien des juges en titre a reçu neuf semaines. Seulement trois semaines ont été réservées à une femme juge (seulement une des neuf femmes avait accédé à la magistrature depuis plus de dix ans). Certes, ces affectations sont plus longues et distribuées moins également que toutes les autres, mais elles permettent d'acquérir l'expérience du travail de la Cour d'appel dont ne peuvent profiter les juges généralistes au Minnesota et au Dakota du Sud et que ne peuvent procurer que des affectations de durée beaucoup plus longue en Illinois.

Peut-être l'affectation plus longue des juges anciens à la Cour d'appel pour statuer sur les appels contre les peines a-t-elle pour but d'assurer une plus grande uniformité des peines. Dans ce cas-là, il reste étonnant que chaque formation n'inclue pas un juge de nomination plus récente, afin d'assurer la transmission des connaissances acquises et de favoriser l'acquisition de nouvelles connaissances.

(5) Quatre ou cinq semaines sur vingt-cinq sont réservées au prononcé des jugements; aucune cause n'est alors assignée et les juges ont le temps de faire des recherches et de rédiger les jugements après la mise en délibéré. Cette répartition n'alloue pas autant de temps que dans les cours supérieures de provinces plus peuplées, mais elle en accorde bien plus que celle des États américains, en première instance. (Il semble que dans les pays de common law, où s'applique la règle du précédent, les juges bénéficient de moins de temps pour la rédaction des motifs que ceux des pays de droit civil, où les jugements n'ont pas force de précédent, mais où la loi oblige à les motiver par écrit.)

En résumé, les pratiques au chapitre de la constitution du rôle visent à renforcer les concepts de juge généraliste et de cour collégiale. Paradoxalement, le seul cas aux États-Unis où, comme en Alberta, on trouvait dans les grandes agglomérations les affectations les plus variées, était celui du Minnesota, c'est-à-dire l'État parmi les trois qui sont l'objet du présent rapport où l'unification est la plus complète – et donc celui qui présente le plus de différence vis-à-vis du système albertain de tribunaux de première instance à deux niveaux tout à fait distincts. En pratique, la nature des causes est encore plus variée au Minnesota, puisque une partie importante, représentant un peu moins de la moitié, de la charge de travail des tribunaux de première instance est constituée de causes nombreuses, dont la valeur pécuniaire est peu élevée ou qui résulte en des amendes peu considérables, ce qui n'est pas le cas de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta. En revanche, la Cour provinciale de l'Alberta est plus spécialisée encore, car les affaires criminelles y sont séparées des causes en droit de la famille et de celles touchant la jeunesse, ainsi que des affaires civiles.

Un autre fait nouveau peut être relevé durant la décennie qui a suivi la fusion : l'élargissement des fonctions des protonotaires. Ceux-ci n'avaient qu'un rôle limité dans l'ancienne Cour suprême, soit les activités en cabinet et les requêtes préalable au procès, et leur nombre et leurs fonctions ont été élargis après la fusion. Il y a sept protonotaires à l'heure actuelle, trois à Edmonton et quatre à Calgary, et ils se sont vu attribuer des tâches supplémentaires touchant l'exécution des ordonnances en matière familiale rendues par les juges de la Cour du Banc de la Reine.

Évaluation de la fusion en Alberta

Les personnes interrogées, peu importe leur vision nostalgique du passé, estiment que la fusion de la Cour suprême et des cours de district a été une mesure utile et valable pour l'administration de la justice en Alberta. En réponse aux questions relatives aux changements en matière d'accessibilité, d'efficacité et de qualité, elles ont mentionné des améliorations ou indiqué que la fusion n'avait pas eu l'effet négatif que redoutaient ses détracteurs.

Le tableau 6-1 et l'analyse que nous en avons faite semblent indiquer que l'accessibilité continue d'être aussi grande, voire plus grande, qu'à l'époque où les deux cours existaient. Certes, les praticiens dela Saskatchewan ont exprimé des craintes au sujet de la fermeture des palais de justice locaux dans cette province, mais ces appréhensions n'ont pas été constatées en Alberta, en partie parce que les juges de la Cour de district de l'Alberta ont été moins dispersés que leurs homologues en Saskatchewan pendant bien des années avant la fusion. L'augmentation de la flexibilité, quant à l'affectation de plus de soixante juges, que permet une cour unifiée à l'échelle de la province devrait accroître l'efficacité et nombre de personnes interrogées ont attribué l'augmentation de l'efficacité à la fusion. Le caractère limité des données nous empêche d'aller au delà des perceptions des participants et de faire une analyse quantitative plus systématique des changements survenus en ce qui a trait au nombre d'actions intentées et de procès tenus, ainsi qu'au rythme du déroulement des procès au civil et au criminel. Les tribunaux de première instance en Alberta ont la réputation de connaître peu de retards, mais nous ne disposons d'aucune donnée pour confirmer cette assertion ou pour faire une comparaison valable avec les autres provinces. L'étude

des statistiques sur le volume de travail semble indiquer une hausse du nombre d'actions civiles entre les années 1970 et 1980, puis une baisse, qui traduit peut-être la fin de ce que les fonctionnaires albertains ont appelé euphémiquement le «boom des saisies hypothécaires» au début des années 1980. On relève une nette augmentation des poursuites criminelles. Les données relatives aux affaires civiles ne sont guère concluantes, car la définition des catégories a été modifiée dans l'intervalle; les données dont nous disposons laissent supposer qu'il n'y pas eu d'augmentation du nombre d'instances civiles depuis vingt ans, mais cela peut être dû à l'accroissement de la compétence d'attribution de la Cour provinciale. Par conséquent, une formule mathématique basée sur les causes par juge ou les procès par juge peut n'indiquer qu'une différence minime, voire un écart négatif; toutefois, dans la mesure où cette formule ne tient pas compte d'une augmentation du nombre des procès longs et complexes, elle ne produirait que des résultats sans valeur.

Il est très difficile de cerner les changements qualitatifs dans le domaine de la justice et les mesurer est quasi impossible. On craignait que la fusion ne diminue la qualité de la justice parce qu'une cour comptant un grand nombre de juges allait être ainsi créée et que son travail serait moins fini; or, cette crainte ne s'est pas vérifiée. Ni non plus la crainte qu'une cour comptant plus de juges, dont la compétence serait moins exclusive et le statut inférieur à celui de l'ancienne Cour suprême, ne réussirait pas à attirer des candidats de fort calibre. Nous n'avons relevé aucune preuve que la création de la cour fusionnée ait découragé d'excellents candidats de rechercher ou d'accepter la nomination à la magistrature. L'accroissement du nombre de femmes nommées (six des onze personnes nommées récemment, soit à la mi-janvier 1991) indique que l'élargissement du bassin d'avocats en exercice qu'a entraîné l'augmentation du nombre de femmes au sein du barreau devrait améliorer la qualité de la justice en Alberta.

L'avenir incertain de l'unification des tribunaux de première instance

Certes, les juges de l'Alberta visés par l'article 96 ont chanté à l'unanimité les louanges des résultats de plus d'une décennie d'expérience de la fusion, qu'ils aient été des opposants ou des défenseurs du projet de loi déposé en 1978 par le procureur général Jim Foster, ou qu'ils aient été sceptiques à cet égard, mais ceux qui ont répondu à nos questions ont été prompts à faire valoir que les conditions dans lesquelles la fusion a été réalisée avec succès étaient tout autres que celles d'aujourd'hui en ce qui a trait aux propositions de cour criminelle unifiée. M. Foster lui-même s'est dit fort sceptique à l'endroit des nouvelles propositions, se demandant si elles produiraient les résultats qu'espéraient leurs tenants.

Comme l'a dit le juge en chef de la Cour de district John Decore peu avant la fusion, une décennie de changements avait presque annihilé les différences dans la nature de l'activité des deux cours de première instance. Au surplus, un effort déterminé en vue d'améliorer la qualité des nominations à la Cour de district avait abouti à une génération de juges dont le travail pouvait parer tous les coups bas des juges des juridictions supérieures.

Dans les années 1990, le rapport Kirby a offert, pour les juges de la Cour provinciale, l'espoir que des conditions semblables allaient se présenter pour eux aussi et qu'un tribunal unifié de la famille et une cour criminelle unifiée seraient constitués dans les années 1980. Comme le caractère d'urgence de la réforme de l'organisation s'est atténué et qu'il y a eu déplacement des priorités gouvernementales et judiciaires, la possibilité d'autres changements d'origine provinciale dans l'organisation judiciaire semble avoir diminué. Plusieurs raisons expliquent la situation actuelle en Alberta :

(1) Les réformateurs au sein des tribunaux se sont concentrés sur la recherche de solutions ponctuelles aux problèmes plutôt que sur la modification de l'organisation; c'est le même déplacement d'accent qu'on a observé aux États-Unis dans les années 1980. Par exemple, le juge Allan Cawsey de la Cour du Banc de la Reine, porte-étendard national de la cour criminelle unifiée quand il était juge en chef de la Cour provinciale à la fin des années 1970, a fait en 1990 une enquête publique sur la justice et les autochtones dans la province. Son rapport a souligné la nécessité d'accroître l'accessibilité des tribunaux de première instance des deux niveaux plutôt que de réformer l'organisation. Il a estimé qu'il pressait à tel point de combler les lacunes du système de justice en ce qui concerne les autochtones que les changements immédiats dans son fonctionnement devaient primer la réforme à long terme de l'organisation judiciaire.

À Calgary, les retards à inscrire au rôle les causes ressortissant au Tribunal de la jeunesse ont fait surgir le spectre des rejets fondés sur les principes énoncés par la Cour suprême du Canada en octobre 1990 dans l'arrêt *R. c. Askov*. Le Tribunal de la jeunesse a donc organisé des séances d'été pour la première fois

dans les salles d'audience de la Cour du Banc de la Reine à Calgary. Plutôt que de se disputer au sujet de leurs attributions respectives, les deux cours ont conjugué leurs efforts dans un projet de portée limitée mais important.

(2) Il y a eu une solution de continuité dans la planification à long terme des ministres et fonctionnaires chargés de l'administration judiciaire. Au début de 1991, aucun fonctionnaire supérieur du ministère du procureur général n'avait la responsabilité exclusive du fonctionnement continu et efficace des tribunaux albertains. Le sous-ministre adjoint dirigeait alors la Division des services judiciaires et immobiliers, qui englobait non seulement les tribunaux mais encore le système des titres fonciers de la province. Le poste de directeur administratif de la Direction des services judiciaires était vacant depuis plusieurs mois après la mutation du titulaire précédent à un autre ministère. Ce n'est que plus tard en 1991 qu'un directeur administratif intérimaire a été nommé.

Peut-être le ministère est-il en train de réduire la hiérarchie administrative des tribunaux, la communication s'établissant directement entre le bureau principal et les nombreux directeurs de district. Dans la mesure où ces changements permettront aux fonctionnaires de district et aux fonctionnaires locaux de répondre plus rapidement aux besoins locaux et de réduire les contrôles bureaucratiques centraux, les tribunaux en tireront vraisemblablement profit. Par exemple, le personnel de la cour serait à même de satisfaire plus efficacement aux besoins à court terme des juges. Toutefois, si la Direction des services judiciaires n'a plus la capacité d'élaborer la planification stratégique du système judiciaire dans son ensemble, les effets à long terme peuvent être vraiment sérieux. À moins que le ministère soit en mesure de prévoir les besoins des tribunaux et d'y répondre, il y aura de moins en moins d'idées nouvelles et les tribunaux seront moins à même d'assurer à long terme le service aux justiciables.

(3) La Cour provinciale s'est spécialisée de plus en plus, s'éloignant davantage du modèle généraliste de la Cour du Banc de la Reine. La spécialisation a été valorisée depuis longtemps à la Cour provinciale, surtout à l'égard des litiges délicats et difficiles en droit de la famille. Mais avec l'augmentation de la charge de travail des cours provinciales locales, il est devenu plus facile de spécialiser les juges et la rotation semble de moins en moins fréquente. Au lieu de représenter une nouvelle génération de juges de la Cour provinciale ayant une expérience en droit criminel, en droit civil ou en droit de la famille, capables d'avancer des arguments pour l'unification des cours ou pour leur propre accession à la Cour du Banc de la Reine, les juges spécialisés ont moins attiré l'attention des autorités fédérales chargées des nominations, ainsi que de leurs conseils consultatifs. Malgré la valeur de leur expérience judiciaire et la facilité avec laquelle des juges compétents de la Cour provinciale pourraient assumer de nouvelles fonctions à la Cour du Banc de la Reine, le fait qu'ils ont occupé depuis dix ans la charge de magistrat, plutôt que d'exercer dans un cabinet de mieux en mieux établi et digne de confiance, a diminué leurs chances d'élévation. Ces circonstances pourraient en revanche nuire au recrutement futur des juges de la Cour provinciale.

(4) Des différences entre les processus fédéral et provincial, actuels, de nomination en Alberta ont menacé d'exacerber les distinctions existantes. Quand le gouvernement fédéral a établi les organismes provinciaux de présélection, chargés de soumettre des candidatures, le comité albertain a énoncé des critères stricts de choix (dont certains ont été appliqués trop mécaniquement selon des critiques). Par contraste, le conseil provincial de la magistrature a privilégié des «normes minimales» au cours des dernières années; au lieu de recommander un ou deux candidats qui remplissaient le mieux les conditions, le conseil a simplement écarté les moins bons. En effet, il fallait un A pour être inscrit sur la liste fédérale, mais il suffisait d'un C pour voir son nom porté sur la liste provinciale.

En conséquence, les autorités provinciales ont pu exercer un pouvoir d'appréciation plus large pour les nominations et n'ont pas invariablement désigné les personnes qui s'imposeraient, par leur compétence, aux autres tribunaux. La probabilité que des juges de la Cour provinciale soient promus à la cour supérieure pourrait, en retour, être diminuée davantage, et non seulement porter ainsi un coup au moral des magistrats de la Cour provinciale, mais encore priver la cour supérieure de la perspective et de l'expérience collective dont elle est largement dénuée. Comme le conseil de la magistrature provincial a maintenant adopté, dans le cas des juges de la Cour provinciale, un système de notation comportant quatre catégories (très qualifié, qualifié, non qualifié et non qualifié pour le moment) sous la direction de son nouveau président, l'ex-doyen à la retraite Wilbur Bowker de l'Alberta, peut-être un nouvel aménagement en résultera-t-il.

En résumé, les conditions et les pratiques actuelles en Alberta, prises globalement, font en sorte que les propositions de modification de l'organisation ne figurent pas parmi les priorités politiques. Certes, ce résultat peut être accueilli favorablement par les adversaires de la cour criminelle unifiée, mais certaines

de ces conditions peuvent réduire la capacité des tribunaux provinciaux de première instance de répondre efficacement aux besoins futurs des justiciables. On ne relève aucune indication que le procureur général actuel prendra des dispositions pour mettre en oeuvre la résolution adoptée en 1990 par les procureurs généraux des provinces et qu'il a appuyée à l'époque. S'il le faisait, il affronterait l'opposition des avocats de la défense et des juges des cours supérieures; il est peu probable que le soutien des juges de la Cour provinciale suffise en soi à faire pencher la balance.

LE NOUVEAU-BRUNSWICK

Le Nouveau-Brunswick est moins peuplé que l'Alberta et sa superficie est beaucoup moins grande, mais la densité de la population est si faible que la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick compte des juges résidents dans huit agglomérations – soit le double de l'Alberta. Ce fait à lui seul semble indiquer à quel point la province est différente, et combien différents peuvent être le fonctionnement et les besoins de ses tribunaux de première instance.

Historique de la réforme des tribunaux

Depuis une génération, le Nouveau-Brunswick a été à l'avant-garde des réformes de l'organisation judiciaire. Il a créé une cour provinciale administrée par la province en 1967, plus tôt que toute autre province de langue anglaise, qui a remplacé les magistrats de comté par des juges de la Cour provinciale. Cette initiative dans le domaine de la justice s'imbriquait dans le programme d'égalité des chances du premier ministre Louis Robichaud, qui a transféré d'importantes fonctions de l'administration municipale à l'administration provinciale, dans le but d'améliorer le sort de la population acadienne de la province. Une décennie plus tard, le Nouveau-Brunswick a fusionné ses deux cours visées par l'article 96, la Division du Banc de la Reine de la Cour suprême et la Cour de comté, pour créer la Cour du Banc de la Reine. La fusion a pris effet au Nouveau-Brunswick le même jour que celle réalisée en Alberta. Durant la même période, a été mis sur pied à Fredericton, l'un des quatre projets-pilotes de tribunal unifié de la famille (ainsi qu'à Hamilton, en Ontario, à St. John's (Terre-Neuve) et à Saskatoon). Bientôt le Nouveau-Brunswick allait devenir la première province à étendre son projet-pilote à toute la province et la première, mis à part l'Île-du-Prince-Édouard, à confier à un seul tribunal de première instance la compétence à l'égard de tout le champ de la famille.

Au début des années 1980, la Cour du Banc de la Reine connaissait de toutes les affaires civiles et familiales (les petites créances incombaient à des greffiers de la Cour du Banc de la Reine ayant reçu une formation juridique, plutôt qu'à des juges de la Cour provinciale, comme cela se fait en Alberta). La Cour provinciale était donc une cour criminelle uniquement, la seule au Canada. La Cour provinciale n'avait pas le monopole des causes criminelles, car les procès avec jury continuaient de relever de la Cour du Banc de la Reine. En pratique, cependant, le nombre d'accusés qui choisissent d'être jugés par un juge et un jury ou un juge seul de la Cour du Banc de la Reine est peu élevé, tant en valeur absolue que par personne. Le gouvernement provincial a donc entrepris de compléter la transformation de ses tribunaux de première instance, substituant à un système fondé sur une hiérarchie, une organisation axée sur le champ des compétences, en proposant une loi tendant à confier la charge de toutes les affaires criminelles à la Cour provinciale.

Contrairement aux propositions actuelles en matière d'unification des cours criminelles, qui supposent que les juges seraient nommés par le gouvernement fédéral, le projet du Nouveau-Brunswick prévoyait une cour criminelle unifiée formée de juges nommés par la province. Certes, un gouvernement provincial ne peut pas transférer la compétence traditionnelle d'un juge nommé par le fédéral à un juge nommé par la province, mais le droit criminel ressortit à la compétence fédérale, de sorte que le législateur fédéral devait autoriser ce transfert avant que l'assemblée législative de la province ne puisse constituer le nouveau tribunal. Et aucun précédent n'interdisait au fédéral d'agir ainsi.

Néanmoins, la constitutionnalité du projet du Nouveau-Brunswick a été immédiatement attaquée et, le 22 janvier 1981, la question a été renvoyée à la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick par une ordonnance du Cabinet. Le 18 septembre 1981, une formation de trois juges, par la voix du juge en chef, a conclu unanimement qu'aucune restriction n'était apportée au pouvoir du Parlement. C'est le juge Bora Laskin, dans un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario rendu en 1970, qui s'était prononcé le plus clairement sur cette question ([TRADUCTION] *« L'article 96 n'empêche pas le Parlement [...] »*). Ont souscrit au jugement au Nouveau-Brunswick le juge Stuart Stratton, qui est devenu juge en chef, et le juge Guy Richard, qui allait bientôt quitter la Cour d'appel pour devenir juge en chef de la Cour du Banc de la Reine après la fusion.

Un pourvoi a été formé devant la Cour suprême du Canada et celle-ci a infirmé à l'unanimité l'arrêt de la Cour d'appel : *McEvoy c. Procureur général du Canada et autre*. La Cour suprême a repoussé sans équivoque la notion que le législateur fédéral pouvait faire ce que les assemblées provinciales ne pouvaient pas – saper la position des cours supérieures garantie à l'article 96. Certes, les motifs de la Cour ne sont pas signés, mais la plupart des commentateurs supposent qu'ils ont été rédigés par le juge en chef Laskin.

Après l'arrêt sur le renvoi ci-dessus, les changements se sont arrêtés. Rien n'indique que la province ait étudié d'autres solutions, par exemple une unification modifiée permettant soit des procès présidés par un juge de la Cour provinciale seul, comme cela se fait au Québec, ou même des procès avec jury par suite du choix de l'accusé (c'est-à-dire dans le cas des infractions autres que le meurtre au premier degré). Six années devaient s'écouler avant que le gouvernement de l'Ontario et la Commission de réforme du droit du Canada présentent de nouvelles propositions relatives à une cour criminelle unifiée, toutes deux fondées sur la notion qu'une cour criminelle unifiée serait une cour supérieure dont les juges seraient nommés par le gouvernement fédéral conformément à l'article 96. Les dernières propositions n'ont pas été attaquées sur le plan constitutionnel, mais elles ont été contestées avec vigueur pour d'autres raisons.

Le rejet de l'unification des cours criminelles en 1983 a relégué à l'arrière-plan les autres réformes de l'organisation judiciaire qui ont été mises en oeuvre avec succès au Nouveau-Brunswick. L'examen de ces modifications nous permettra de comprendre l'évolution et le fonctionnement des tribunaux de première instance de la province, étape essentielle si nous voulons anticiper sur les conséquences du futur régime des cours criminelles unifiées.

La fusion

Les démarches en vue de la fusion des cours de comté et de la Cour suprême du Nouveau-Brunswick ont suivi de très près celles faites en Alberta. Le 25 septembre 1976, le procureur général Paul Creaghan (maintenant juge de la Cour du Banc de la Reine à Moncton) a désigné un comité d'étude présidé par l'avocat chevronné Horace Hanson et composé de deux membres – Richard Miller, juge en chef de la Cour de comté et Adrien Cormier, juge en chef de la Cour suprême (Division du Banc de la Reine). Dans leur rapport, présenté le 17 mai 1978, ils ont formulé plusieurs recommandations, dont la fusion constituait la principale. Les recommandations contenues dans le rapport, selon la lettre de transmission, [TRADUCTION] «*représentent l'opinion de la majorité des membres du comité*». L'opinion de la minorité n'a pas été exprimée; on trouve à la dernière page du rapport une note qui dit simplement que [TRADUCTION] «M. le juge Adrien J. Cormier, membre du comité, n'a pas signé le rapport» [I.D., à la p. 126]. La loi portant fusion a été votée peu après et la loi d'habilitation fédérale a été adoptée au mois de mars suivant (relativement à l'Alberta, au Nouveau-Brunswick et à la Saskatchewan).

À l'époque où le comité Hanson a proposé la fusion, les deux tribunaux de première instance du Nouveau-Brunswick comptaient peu de juges. Le nombre de juges à la Division du Banc de la Reine avait récemment été porté de quatre à sept, résidant dans trois agglomérations (Fredericton, St-Jean et Moncton) et celui de la Cour de comté de cinq à sept [Rapport Hanson, I.D., à la p. 68]. La loi d'habilitation fédérale votée en 1979 [1978-79, S.C., chap. 11] a établi quinze postes de juges de première instance, soit un de plus que les quatorze autorisés par la dernière modification datant de 1975 à l'égard des deux anciens tribunaux.

Les réductions du nombre de circonscriptions judiciaires faites avant la fusion signifiaient en outre que la fusion ne priverait aucune collectivité des anciennes cours de comté. Par suite de la réorganisation de 1966, les juges des deux cours visées par l'article 96 siégeaient dans huit circonscriptions au total, au lieu des quinze chefs-lieux de comté dans lesquels la cour tenait auparavant ses séances [Rapport Hanson, I.D., à la p. 69]. La fusion signifierait donc que toutes les huit circonscriptions auraient un juge résident – et, ce qui plus est, un juge de cour supérieure.

L'unification des tribunaux de la famille

Les tribunaux de la famille connaissaient déjà des changements durant les années 1970 même pendant que la fusion progressait. La réorganisation a eu lieu d'abord à la Cour provinciale, où les affaires concernant la famille ont été confiées à des juges spécialisés plutôt qu'intégrées au travail des juges chargés avant tout des causes criminelles. Une fois cette expérience mise en train dans l'ouest de la province, le gouvernement fédéral a encouragé toutes les provinces à lui soumettre des propositions de projets-pilotes dans lesquels des juges nommés par le fédéral jugeraient toutes les affaires de droit de la

famille dans une circonscription judiciaire donnée et les projets seraient évalués par des chargés de recherches aux frais du fédéral.

Le Nouveau-Brunswick s'est mis de la partie et un juge de la Cour provinciale de Woodstock a été nommé par le gouvernement fédéral juge du Tribunal unifié de la famille à Fredericton. Dans les deux années suivantes, la province allait étendre le tribunal unifié de la famille à toutes les régions de la province, à titre de division de la nouvelle Cour du Banc de la Reine. Le premier juge désigné siège aujourd'hui à Fredericton en qualité de juge de la Cour du Banc de la Reine (Division de la famille).

Selon la pratique actuelle, les juges de la Cour du Banc de la Reine sont nommés soit à la Division de première instance, soit à la Division de la famille. Pour siéger dans l'autre division, les juges doivent obtenir l'autorisation du juge en chef. Certes, ce dernier l'accorde automatiquement, mais il affecte rarement des juges à l'autre division, sauf dans les municipalités où un seul juge est affecté en permanence. En conséquence, le tribunal de première instance est très spécialisé, les causes civiles et les affaires en droit de la famille restant généralement séparées.

Un conflit constitutionnel intéressant s'est produit peu après la création du tribunal unifié de la famille de Fredericton. Lorsque l'unification des compétences en droit de la famille a été proposée, les réformateurs ont soutenu que les inculpations touchant une unité familiale, principalement les agressions entre les membres de la famille, devaient être incluses dans les compétences du tribunal unifié, spécialisé, de la famille. Suivant leur argument, le règlement de ces affaires criminelles devait être étudié en même temps que celui des questions civiles. Toutefois, une affaire s'est présentée, dans laquelle l'accusé aurait pu choisir un procès précédé d'une enquête préliminaire si la Cour provinciale avait été saisie de l'affaire, mais ne le pouvait pas devant le tribunal unifié de la famille. L'avocat de l'accusé a fondé sa défense sur l'impossibilité d'obtenir une enquête préliminaire et a eu gain de cause. Depuis lors, les affaires criminelles même au sein de la famille relèvent, comme toutes les questions criminelles, de la Cour provinciale et, le cas échéant ou selon le choix exprimé, de la Division de première instance de la Cour du Banc de la Reine. Paradoxalement, les nouvelles réformes concernant la violence familiale préconisent le recours au processus criminel traditionnel afin que la gravité des inculpations soit mise en évidence. Grâce à la contestation fructueuse de la compétence criminelle du tribunal unifié de la famille du Nouveau-Brunswick, la compétence de celui-ci concorde en fait avec la pratique recommandée à l'heure actuelle.

Le fonctionnement du tribunal après la fusion

Le tableau 6-2, qui montre la répartition actuelle des juges résidents parmi les huit bureaux du tribunal de la province, fait ressortir à quel point les juges de la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick sont dispersés. Même l'agglomération la plus peuplée n'a qu'un quart des juges résidents de la province (6 sur 22 postes permanents [27 pour cent], ou 7 sur 24, si l'on inclut les juges surnuméraires [29 pour cent].

Cette dispersion favorise l'accessibilité des juges résidents, dotés de compétences assez larges, dans toutes les régions de la province. Toutefois, elle peut avoir deux effets secondaires. Premièrement, elle peut engendrer l'inefficacité si aucune affaire en état ne peut être confiée aux juges résidents locaux et que ceux-ci ne puissent être facilement réaffectés à une autre localité. La remise ou la radiation d'un procès civil d'une durée d'une semaine, dans la moitié des circonscriptions de la province, pourraient constituer pour le juge résident de la Division de première instance un «temps d'immobilisation» précieux. Deuxièmement, elle peut encourager l'esprit de clocher et nuire à l'uniformité de l'application de la loi et de la pratique à l'échelle de la province. L'Alberta a exigé qu'il y ait suffisamment de travail pour deux juges de la Cour du Banc de la Reine avant d'affecter en permanence des juges à des localités. Et pourtant dans trois des circonscriptions du Nouveau-Brunswick, un seul juge est affecté en permanence et, dans une quatrième, un juge n'est affecté qu'aux affaires civiles et criminelles. Deux circonscriptions seulement disposent de plus d'un juge chargé des questions concernant la famille. Vu ces circonstances, qui sont courantes aux États-Unis mais rares au Canada, les avocats et les parties pourraient avoir à comparaître continuellement devant le même juge.

Le juge en chef et ses collègues sont bien conscients de ces dangers et cherchent à les prévenir par un certain nombre de pratiques que nous avons pu facilement relever au cours de nos enquêtes sur le terrain. Les juges résidents reçoivent périodiquement des affectations temporaires à d'autres circonscriptions. Par exemple, un juge d'une localité du nord présidait un procès criminel controversé à Moncton, pendant que

Tableau 6-2

Nombre de juges par endroit où siège la cour, Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick, juillet 1991

Circonscription judiciaire	Juges de la Division de première instance	Juges de la Division de de la famille	Juges surnuméraires	Nombre total de juges
Moncton	4*	2	1	7
Saint Jean	3	2	0	5
Fredericton	2	1	1	4
Bathurst	2	1	0	3
Edmundston	1	1	0	2
Campbellton	1	0	0	1
Newcastle	1	0	0	1
Woodstock	1	0	0	1
Total	15	7	2	24

*Y compris le juge en chef.

nous nous y trouvions, et un juge de Moncton avait été affecté, à son tour, à une autre circonscription. Les juges doivent souvent se rendre dans des localités pour juger des causes dans lesquelles le juge local pourrait avoir un conflit. Un juge a dit à la blague que lorsqu'il s'est réinstallé pour occuper un poste, il a acheté une maison qui nécessitait des travaux de rénovation et s'est trouvé ainsi incapable de juger la plupart des causes relatives aux privilèges du constructeur dans la circonscription.

Le déplacement temporaire des ressources judiciaires, pour favoriser leur utilisation efficace, est bien accepté au Nouveau-Brunswick, mais son incidence reste nécessairement limitée. Le nombre de décisions par juge, ou d'inscriptions au rôle en trop, est encore susceptible d'être moins considérable dans un ensemble de localités que dans une seule grande agglomération. Non seulement y a-t-il plus de juges et de salles d'audience dans un palais de justice, mais encore les avocats locaux seront vraisemblablement plus nombreux et s'occuperont de causes plus variées. Les problèmes de coordination sont plus graves, mais la productivité sur le plan quantitatif peut être beaucoup plus grande.

Certes, la productivité, telle qu'elle s'exprime, par exemple, par le taux de décisions, n'est peut-être pas aussi grande dans un tribunal de première instance dispersé, comme la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick, mais d'autres mesures de l'efficacité administrative peuvent indiquer de meilleurs résultats. Par exemple, les délais peuvent être beaucoup moins longs dans la province si les juges sont moins débordés par le volume des affaires qu'on retrouve devant les tribunaux très achalandés et s'ils peuvent rapidement prendre charge d'une affaire dans laquelle, sans cela, les parties présenteraient au juge de service, seul à même d'agir rapidement, des requêtes préliminaires nécessairement dilatoires. En fait, une étude portant sur le déroulement des affaires criminelles dans dix villes, situées dans trois provinces, a montré qu'il y avait beaucoup moins de retards à la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick qu'à ses équivalents en Colombie-Britannique et en Ontario [Voir, infra, Tableaux 8-1 et 8-2.].

Laissons de côté l'efficacité pour aborder la question de la qualité. Dans quelle mesure la cour du Nouveau-Brunswick a-t-elle pu venir à bout de l'isolement des tribunaux formés d'un juge ou de deux juges? Certes, la collégialité est difficile à mesurer et à relier à la qualité des décisions, mais il semble qu'elle soit fort en vogue à la Cour du Banc de la Reine. Les juges discutent de leurs causes, en personne et au téléphone. Ils se consultent. À un moment donné, l'une de mes entrevues a été écourtée parce que le juge, qui avait suspendu brièvement l'audience, voulait consulter un collègue sur un point litigieux. Le jour suivant, dans une autre circonscription, un juge a fait mention d'un délicat problème juridique que devait trancher un collègue, à cent milles de distance, et dont ils venaient de parler l'après-midi précédent. Dans la mesure où ces discussions sont monnaie courante et ont lieu peu importe les distances, la possibilité de pratiques plus uniformes s'accroît.

Notre analyse et les exemples que nous avons donnés ont mis l'accent sur le travail de la Division de première instance plutôt que sur celui des juges de la Division de la famille. Il y aurait lieu d'étudier aussi l'activité de la Division de la famille, puisque les activités des deux divisions se chevauchent très peu.

Il faut faire observer que l'absence de chevauchement a produit certaines anomalies, voire des pratiques bizarres. Dans la plupart des localités, si un juge de la Division de la famille doit se récuser, aucun autre juge de la Division de la famille ne peut connaître de l'affaire. Certes, il peut sembler moins coûteux et plus expéditif de confier l'affaire à un juge de la Division de première instance, résidant dans cette localité, mais la pratique habituelle consiste plutôt à faire venir un juge de la Division de la famille d'une autre localité. La même pratique est normalement suivie dans la Division de première instance.

Cette pratique s'explique, car on veut que des juges possédant des connaissances spécialisées jugent les causes en matière familiale. Pour les réformateurs, la connaissance des besoins particuliers des parties aux litiges familiaux devait avoir la primauté. À l'inverse, cependant, si l'on fait de la nécessité de connaissances spécialisées la raison d'être de la division des compétences, autant l'efficacité des tribunaux que la primauté du droit de la famille peuvent en souffrir.

À mesure que se développe la Division de la famille et que de nouvelles nominations y sont faites, ce tribunal risque d'être perçu comme une première étape. Les avocats peuvent accepter une nomination dans l'espoir d'être ensuite nommés à la Division de première instance. En fait, cela s'est déjà produit et peut devenir une situation endémique pour la deuxième génération de juges nommés aux tribunaux unifiés de la famille.

De toute évidence, les avantages que retirent les justiciables de la spécialisation des juges n'exigent pas la séparation entre les litiges civils et les causes intéressant la famille qui caractérise actuellement la Cour du Banc de la Reine. En pratique, l'absence d'une rotation, même occasionnelle, pourrait entraîner la réapparition de deux niveaux de juges au sein de ce qui devait être une cour à niveau unique.

La solution de la difficulté que nous soulevons pourrait résider dans l'affectation occasionnelle à l'autre division. Plus fondamentalement, il conviendrait peut-être de ne faire des nominations qu'à des postes de la Cour du Banc de la Reine et non à une division. Le gouvernement devrait tout de même tenir compte des besoins de la cour, soit un juge ayant des connaissances dans des domaines particuliers du droit, mais les nominations débarrassées de l'étiquette de la Division de première instance ou de celle de la famille pourraient permettre à la longue aux titulaires de changer de champs d'intérêts et les encourager à poursuivre leur perfectionnement.

Nouvelle manière de procéder dans le cas des petites créances

L'initiative la plus controversée, relativement à la Cour du Banc de la Reine, a été la décision du gouvernement provincial en 1990 de modifier le processus touchant les petites créances. Toutes les causes civiles ressortissent à la Cour du Banc de la Reine depuis la fusion, mais des greffiers ayant une formation juridique sont chargés des créances de 1 000 $ ou moins. Soit qu'un greffier à plein temps se charge des petites créances en plus de remplir d'autres fonctions, soit qu'un greffier à temps partiel, parfois un avocat d'expérience de la localité, statue seulement sur les petites créances. Depuis janvier 1990, toutefois, la loi exige que toutes les demandes civiles, peu importe la somme en litige, soient instruites par un juge de la Cour du Banc de la Reine.

La nouvelle pratique a suscité l'opposition des juges, non seulement à cause de l'augmentation de leur charge, mais encore en raison de la nature différente des litiges se rapportant aux petites créances. Parce qu'un demandeur qui engage une action reposant sur une petite créance n'est normalement pas représenté par un avocat, la dynamique n'est plus la même

dans la salle d'audience. Le juge doit abandonner la procédure contradictoire formaliste, que permet la présence des avocats représentant les deux parties, et appliquer une procédure dépourvue de formalisme et de type inquisitoire. Le juge ne peut jouer le rôle d'arbitre passif, mais doit intervenir pour assurer que tous les arguments juridiques pertinents soient présentés.

La théorie qui sous-tend la loi veut que tout justiciable ait le droit à l'accès égal à un juge de la Cour du Banc de la Reine, peu importe le montant en litige. Toutefois, assimiler l'égalité d'accès à la justice au droit à une audience devant un juge, sans égard au montant de la créance, crée des difficultés pratiques qui désavantagent à l'heure actuelle les créanciers eux-mêmes. Le demandeur non représenté qui comparaît sans être muni des documents ou des témoins nécessaires peut voir sa demande rejetée, ne disposant plus que d'un appel devant la Cour d'appel à Fredericton sur une question de droit. Selon l'ancienne procédure, un appel *de novo* devant un juge local de la Cour du Banc de la Reine était possible après l'audience initiale devant le greffier et le greffier ajournait couramment l'audience quand le demandeur n'était pas préparé. La solution la plus réalisable consisterait vraisemblablement pour le greffier ayant reçu une formation juridique à tenir une audience préalable au procès afin de s'assurer que les plaideurs non représentés comprennent la procédure. Ainsi, la nouvelle façon de faire prendrait du temps, car garantir l'égalité d'accès à la justice signifierait en pratique conseiller les parties au procès civil dont le montant litigieux est trop peu élevé pour justifier les honoraires d'un avocat de pratique privée.

Les réponses à la nouvelle procédure en matière de petites créances sont diverses. Un juge s'inquiétait du fait qu'il parlait trop maintenant même quand les deux parties étaient représentées. Un autre s'est dit d'avis que ses collègues font du meilleur travail dans les autres causes civiles à cause de leur expérience des petites créances – peut-être précisément parce qu'ils sont moins passifs qu'avant. Un résultat semble ressortir clairement : les magistrats ont réussi à s'acquitter de leur nouvelle charge de travail sans accroître les retards dans les autres instances.

Un autre résultat imprévu peut se produire. Le nouveau flot de causes civiles moins prestigieuses peut augmenter l'égalité relative des tâches de la Division de première instance et de la Division de la famille, réduisant la différence de statut existant entre les litiges civils et les affaires familiales. Les relations entre les deux divisions seraient alors plus symétriques, augmentant la possibilité de la rotation et diminuant la séparation entre l'activité de la Division de première instance et celle de la Division de la famille. Dans la mesure où les litiges civils constituent un travail plus attrayant que les causes en droit de la famille, parce qu'ils portent plus sur des questions de droit et sont moins personnels, juger des petites créances réduit cette différence de statut.

Évaluation de la réorganisation judiciaire

Nous avons vu dans les sections précédentes que l'accessibilité, l'efficacité et la qualité ont toutes augmenté par suite de la fusion réalisée au Nouveau-Brunswick. Deux petits tribunaux, présents dans toute la province, n'assuraient pas le même niveau de service qu'assure aujourd'hui une cour fusionnée, mais qui n'est pas si grosse qu'on ne peut plus la diriger. Pourtant, dans une perspective historique élargie, il est plus difficile de tirer des conclusions catégoriques.

Par exemple, l'accessibilité des tribunaux du Nouveau-Brunswick, sur le plan géographique, n'est plus aussi grande que durant les dernières décennies. Le nombre de lieux où siège la Cour provinciale a baissé pendant les années 1980, comme celui des lieux où la Cour du Banc de la Reine et la Cour de comté tenaient des séances durant les années 1960. Pour conclure que les progrès des transports et des communications ont préservé l'accès même quand on a fermé des bureaux de la cour, il faudra des études socio-économiques qui débordent le cadre de la présente étude. Malgré les améliorations du service assuré par la Cour du Banc de la Reine, avoir un juge de la cour supérieure dans sa propre municipalité peut signifier quelque chose de tout à fait différent – et de plus limité – en 1991 qu'en 1961 ou en 1931, étant donné les changements dans les causes des litiges et dans les mécanismes de règlement de ceux-ci.

À titre d'exemple supplémentaire, l'efficacité est couramment mesurée en fonction des réalisations de chaque unité de travail. Et pourtant le nombre d'instances introduites varie d'une année à l'autre et, sauf s'il y a une augmentation ou une réduction du personnel de la cour sans changement à long terme de la charge de travail, ou si le personnel reste stable malgré l'augmentation en flèche ou la diminution de la charge de travail, aucune conclusion ne peut en être tirée. Prenons par exemple les tableaux 6-3 et 6-4, qui montrent le nombre d'instances introduites à la Division de première instance et à la Division de la famille au cours de périodes de trois ans et de quatre ans

Tableau 6-3

Nombre total de causes et de questions introduites à la Division de première instance de la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick, par lieu, de 1986 à 1989

Circonscription judiciaire	Causes et questions introduites* 1986-87	1987-88	1988-89	% du changement 1986 à 1989
Moncton	1 501	1 734	2 075	+ 38,2
Saint Jean	1 678	1 580	1 682	+ 0,2
Fredericton	759	834	860	+ 13,3
Bathurst	815	767	788	- 3,3
Campbellton	216	230	186	- 13,9
Edmundston	539	487	398	- 26,2
Newcastle	239	241	n/d	n/d
Woodstock	311	400	305	- 1,9
Total	6 058	6 273	6 294**	+ 3,9**

Source: Rapports annuels du ministère de la Justice du Nouveau-Brunswick.

* Causes civiles et criminelles. Les "causes" représentent 82 % de la charge de travail totale pour une période de trois ans. Les "questions" comprennent entre autres les procès criminels et les appels contre les déclarations sommaires de culpabilité.

** Ne sont pas incluses dans le total les instances introduites à Newcastle. Si leur nombre était resté le même que l'année précédente, le total serait de 6 535, soit une hausse globale de 7,9 % pour l'ensemble de la province.

respectivement. La charge de travail de la Division de première instance est assez stable dans l'ensemble de la province, mais a diminué dans les petites agglomérations et augmenté de la façon la plus marquée à Moncton. Le total des instances engagées à la Division de la famille a augmenté, mais une baisse peut être notée pour la dernière année dont les données sont connues, de sorte que les augmentations globales en pourcentage sont semblables dans les deux divisions. Pris ensemble, les tableaux semblent indiquer que la Cour du Banc de la Reine a réussi à absorber l'augmentation du nombre d'instances sans recruter de personnel. Toutefois, si les augmentations en pourcentage sont faibles d'une année à l'autre, elles peuvent cacher en réalité une pression de la charge de travail qui pourrait à la longue nécessiter un recrutement. Et pourtant, la diminution du nombre d'instances dans les petites villes pourrait nécessiter à long terme une nouvelle répartition des juges, qui entraînerait une diminution de l'accessibilité sur le plan géographique.

Mesures en vue de l'établissement d'une cour criminelle unifiée

L'unification des cours criminelles est de nouveau à l'ordre du jour au Nouveau-Brunswick. Quand les procureurs généraux des provinces ont souscrit en principe au concept de la cour criminelle unifiée en juin 1990, trois procureurs généraux – ceux de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et du Nouveau-Brunswick – ont exprimé leur intention d'aller de l'avant immédiatement. En septembre 1990, seul M. James Lockyear du Nouveau-Brunswick était toujours titulaire du portefeuille de la Justice.

L'adhésion au principe de l'unification ne suffirait sans doute pas pour générer l'établissement d'une cour criminelle unifiée dans d'autres provinces, étant donné le scepticisme des avocats de la défense et l'absence de pressions de la part des tenants de l'unifi-

Tableau 6-4

Total des instances introduites à la Division de la famille Cour du Banc de la Reine, 1985 à 1989

Année	Instances *Loi sur les services à la famille*	Instances *Loi sur biens matrimoniaux*	Total des instances
1985-86	2 602	457	7 136
1986-87	2 739	534	8 059
1987-88	2 905	579	8 202
1988-89	2 618	531	7 784
% du changement, 1985-89	+ 0,6 %	+ 16,2 %	+ 8,3 %

Source: Rapports annuels du ministère de la Justice du Nouveau-Brunswick.

cation. Toutefois, au Nouveau-Brunswick, notre enquête sur le terrain nous a permis d'observer des circonstances et des opinions différentes de celles relevées ailleurs au pays :

(1) L'opposition des avocats de la défense, typique dans d'autres provinces, n'existe pas au Nouveau-Brunswick. Seulement une poignée d'avocats du secteur privé de la province plaident surtout des causes criminelles. Deux éminents avocats, que nous avons choisi de rencontrer en raison de leur opposition ou de leur scepticisme anticipés, se sont en réalité révélés favorables à l'unification. Tous deux ont tenu pour un avantage important l'accessibilité de juges qui ont plus d'expérience en droit criminel et dont la carrière est aujourd'hui limitée à la Cour provinciale. Les avocats ont souligné en outre qu'ils liaient leur appui à la cour criminelle unifiée à une condition essentielle : la nécessité de préserver un système fort et viable d'enquêtes préliminaires.

(2) Le juge en chef de la Cour du Banc de la Reine est bien disposé à l'égard du concept, ce qui contraste encore une fois avec le scepticisme de la plupart de ses collègues d'autres provinces.

(3) Ces points de vue atypiques peuvent être rapprochés de la répartition distincte des affaires criminelles au Nouveau-Brunswick. Le nombre et le pourcentage moins élevés des affaires criminelles jugées par la Cour du Banc de la Reine en comparaison avec la charge de travail en matière criminelle des cours supérieures dans d'autres provinces, combinés à la dispersion des juges de la Division de première instance dans huit circonscriptions judiciaires, produisent deux résultats qui se renforcent mutuellement. Les juges de la Division de première instance ont moins souvent l'occasion d'accroître et d'entretenir des compétences et des connaissances en droit criminel. Et la forte proportion de causes civiles oblige les autorités à nommer des juges ayant une plus vaste expérience dans ce domaine. Bref, la spécialisation des champs de compétence dans les tribunaux du Nouveau-Brunswick est plus étendue que dans d'autres provinces, ce qui explique que, pour la magistrature et le barreau de cette province, l'idée d'une cour criminelle unifiée semble plus logique.

Néanmoins, l'appui accordé à l'unification est loin d'être unanime. Les juges de la Cour du Banc de la Reine ont soulevé les mêmes questions pratiques et théoriques que leurs collègues à l'extérieur du

Nouveau-Brunswick. L'un des juges interrogés s'est dit vraiment inquiet au sujet du parti pris, en faveur de la répression, que manifestent les juges de la Cour provinciale et qui déteindrait sur la cour unifiée et battrait en brèche son impartialité.

Des questions semblables au sujet des vues personnelles des juges peuvent être soulevées dans tout pays. Fondées ou non, on doit les prendre au sérieux et les juges doivent se rappeler qu'il faut jeter sur chaque affaire un regard frais, même si elle a été précédée par des centaines, voire des milliers d'affaires semblables. Au niveau de l'organisation, ces questions nous rappellent la nécessité de la séparation institutionnelle de la fonction juridictionnelle et de l'application de la loi, ainsi que la nécessité de mécanismes d'appel appropriés et d'autres mesures de contrôle, conçus pour garantir non seulement l'impartialité des juges, mais l'apparence même de celle-ci.

Le concept de la cour criminelle unifiée reçoit peut-être un appui suffisant au Nouveau-Brunswick, mais cela ne garantit pas la mise en application effective de cette idée. Si le Nouveau-Brunswick suit le modèle qu'il a créé dans le cas de son tribunal unifié de la famille, il mettra sur pied une division criminelle de la Cour du Banc de la Reine et les juges de cette division ne seront chargés que des affaires criminelles, les juges des autres divisions étant exclus. Puisque la division criminelle siégerait vraisemblablement dans un plus grand nombre de lieux, comme le fait la Cour provinciale à l'heure actuelle, ses juges se déplaceraient davantage. Comme au Nouveau-Brunswick, contrairement à d'autres provinces, il n'y a pas de juges de paix, les juges de la division criminelle connaîtraient non seulement de toutes les affaires criminelles, mais encore des infractions au Code de la route et des enquêtes sur cautionnement. Sauf si les greffiers de la Cour du Banc de la Reine étaient investis du pouvoir de signature des juges de paix, cette tâche incomberait elle aussi aux juges de la division criminelle.

En conséquence de cet aménagement du travail, le prestige et le statut des juges de la division criminelle seraient inférieurs à ceux de leurs homologues de la division de première instance. Cela ne dérangerait probablement pas la première génération de juges nommés, qui auraient vraisemblablement occupé un poste à la Cour provinciale. L'élargissement du champ des compétences criminelles et la hausse considérable de traitement constitueraient une compensation suffisante. Mais quand cette génération prendrait sa retraite et que de nouveaux juges seraient nommés à la Cour du Banc de la Reine, la division criminelle pourrait aussi être considérée comme un tremplin pour accéder à la Division de première instance. Il est donc essentiel d'étudier la possibilité du partage des compétences entre les divisions. S'il vaut la peine de créer une cour unifiée de première instance au Nouveau-Brunswick, il faut qu'elle soit vraiment unifiée, qu'elle soit une entreprise commune et non balkanisée. Les connaissances et l'expérience spécialisées seront sûrement reconnues, mais espérons-le, ne constitueront pas les seuls critères de répartition du travail.

Si une cour criminelle unifiée est créée au Nouveau-Brunswick et ne compte pas de juges de paix, et si les petites créances continuent de relever des juges de la Cour du Banc de la Reine, le Nouveau-Brunswick aura une cour à un niveau, sans fonctionnaires judiciaires subalternes chargés des questions contestées ou même des affaires *ex parte*. Si cela se produit, la province aura une cour de première instance plus complètement unifiée que celles de tout État américain et peut-être de tout autre pays.

Étant donné les conclusions du chapitre 5, au sujet des pressions qui ont été exercées en vue de la délégation de fonctions juridictionnelles à des fonctionnaires judiciaires subalternes (par exemple, dans le district de Columbia), il est vraisemblable que des pressions semblables soient exercées au Nouveau-Brunswick. Les juges visés par l'article 96 touchent un traitement tellement plus élevé que le salaire des greffiers ayant reçu une formation juridique ou des autres fonctionnaires qui pourraient remplir les fonctions de juge de paix, qu'il est probable qu'il faudra à long terme procéder à une nouvelle répartition des tâches judiciaires. Pourtant, l'engagement de la magistrature et du gouvernement provincial à créer et à maintenir une cour où tous les litiges seraient mis sur le même pied, en ce sens qu'ils seraient tous instruits par un juge, peut apporter un contrepoids à cette tendance.

La nécessité de la souplesse dans une petite province

Selon le principe qui est à la base des réformes récentes de l'organisation judiciaire au Nouveau-Brunswick, tous les litiges doivent être instruits par un juge sans égard à l'importance des enjeux. Parfois cette idée a éclipsé les avantages pratiques sur le plan administratif que ses défenseurs ont attribués à l'unification des tribunaux.

Prenons l'exemple de la question des délais dans les cours criminelles. Le Nouveau-Brunswick a une réputation bien méritée de célérité en matière criminelle tant à la Cour provinciale qu'à la Cour du Banc de la Reine. Les données que la Cour suprême du Canada a examinées dans l'arrêt *R. c. Askov* montraient que les tribunaux du Nouveau-Brunswick surpassaient de beaucoup sept cours de l'Ontario et de la Colombie-Britannique du point de vue du délai précédant le procès au criminel. Mais le succès dans l'ensemble au chapitre des délais avant le procès ne signifie pas qu'il n'y a dans la province aucune zone qui connaisse des délais déraisonnables, des circonscriptions de peu d'importance qui éprouvent des difficultés à se rattraper une fois qu'un arriéré s'est produit. Après que l'arrêt *Askov* eut été rendu en octobre 1990, des fonctionnaires de la justice du Nouveau-Brunswick se sont inquiétés en particulier des délais dans l'une des circonscriptions de la Cour provinciale située dans le nord-est, soit dans la péninsule acadienne. Dans le cas des accusés qui y ont comparu en décembre, la date du procès n'a été fixée qu'au mois d'août suivant, un délai plus de deux fois plus long que dans les autres régions, de sorte qu'une seule remise pouvait entraîner le rejet fondé sur la *Charte*. Le nombre d'inculpations n'avait pas augmenté, mais des problèmes survenus l'année précédente avaient causé l'arriéré.

La première solution évidente aurait consisté à demander l'aide temporaire d'un juge de la Cour provinciale d'une autre localité, mais c'était une solution limitée et difficile d'application en raison des différences linguistiques. Normalement, les procès ont lieu en français dans la péninsule acadienne et les juges immédiatement disponibles étaient anglophones. Des juges francophones de la Cour du Banc de la Reine auraient pu prêter leur aide temporairement, mais la loi n'autorisait pas leur affectation à des causes relevant de la Cour provinciale, même si les juges en chef de la Cour du Banc de la Reine et de la Cour provinciale avaient donné leur accord et si le juge concerné y avait consenti.

Ce sont des situations de cette sorte qui ont amené les tenants de la cour criminelle unifiée à soutenir que la solution réside dans l'unification, parce qu'elle apporte la souplesse nécessaire pour régler ce type de problème. L'argument est d'autant plus convaincant dans le cas d'une province peu peuplée comme le Nouveau-Brunswick. Il faut toutefois remarquer qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une réorganisation judiciaire d'importance pour résoudre un problème à court terme comme celui-là. Certaines provinces (dont la province voisine, la Nouvelle-Écosse) ont attribué aux juges visés par l'article 96 le pouvoir de siéger à la Cour provinciale. Certes, ce pouvoir a rarement été utilisé, mais la disposition signifie que, dans les petites municipalités, les plaideurs n'ont pas à quitter le palais de justice et à revenir un autre jour quand une question assez simple doit être tranchée.

À l'inverse, les tenants de la cour criminelle unifiée pourraient encore affirmer que les juges en chef des tribunaux de première instance visés par l'article 96 ne sont pas beaucoup encouragés à collaborer avec leurs homologues de la Cour provinciale en vue de réduire les arriérés passagers. L'unification devient importante parce qu'elle instaure une responsabilité pour le fonctionnement efficace de tous les tribunaux de première instance de la province, alors qu'à l'heure actuelle cette responsabilité n'existe pas. C'est un argument important que ne peuvent réfuter que les réponses pratiques données par les juges en chef des tribunaux visés par l'article 96 dans chaque province. L'apparition d'organismes provinciaux au sein desquels les juges en chef nommés par le fédéral et par les provinces se réunissent pour discuter de problèmes communs (comme au Manitoba) peut être l'annonce d'un engagement renouvelé à accroître la souplesse de l'organisation judiciaire actuelle.

La manière dont le Nouveau-Brunswick concevra la poursuite de l'unification de ses tribunaux de première instance pourrait, à long terme, influer considérablement sur l'évolution de l'organisation judiciaire au Canada. Une cour criminelle unifiée dans cette province constituerait le changement le plus important qui se serait fait jour par suite des débats en cours sur la réforme de l'organisation judiciaire. Néanmoins, les provinces qui n'envisagent pas l'unification des tribunaux de première instance doivent continuer de se tenir au courant des diverses autres solutions qui pourraient permettre de régler les questions d'efficacité, d'accessibilité et d'équité qui se posent au sujet des tribunaux de première instance. L'expérience en cours au Manitoba suscite un intérêt particulier.

LE MANITOBA

Le Manitoba a été la dernière des trois provinces des Prairies à fusionner ses cours supérieures et ses cours de comté, mais au moment où elle l'a fait, en 1984, la province a aussi créé une cour unifiée de la famille. À la fin de 1990, le Manitoba non seulement était pourvu d'une organisation judiciaire aussi unifiée

que celle du Nouveau-Brunswick, mais encore prenait des mesures importantes et novatrices pour unifier ses tribunaux de première instance sur le plan administratif et pour faire participer la magistrature à cette entreprise. L'examen des réformes de l'organisation judiciaire du Manitoba nous permettra donc d'obtenir des renseignements précieux à trois points de vue. Nous pourrons ainsi, premièrement, comparer la fusion de ses tribunaux visés par l'article 96 à celles réalisées en Alberta et au Nouveau-Brunswick; deuxièmement, vérifier si son tribunal unifié de la famille, dont le fonctionnement est tributaire de conditions bien différentes de celles existant au Nouveau-Brunswick, s'est développé de la même manière; troisièmement, nous documenter sur ses récentes innovations administratives.

La fusion au Manitoba

Le Manitoba a l'organisation judiciaire la plus centralisée des trois provinces étudiées dans le présent chapitre, ce qui reflète le fait que sa population est concentrée dans une seule agglomération, Winnipeg, à un point sans égal dans toute autre province. Actuellement, au Manitoba, sur 1 028 000 habitants, on en dénombre 564 000 à Winnipeg. Brandon, deuxième ville de la province pour la population, n'a que 36 000 habitants. En conséquence, les juges manitobains sont eux aussi concentrés à Winnipeg. Mais pourtant, la partie septentrionale du Manitoba a une telle superficie qu'on y compte, à la Cour provinciale, plus de centres judiciaires accessibles par avion que partout ailleurs peut-être en Amérique du Nord, excepté dans les Territoires du Nord-Ouest.

En 1982, avant la fusion, les juges de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba résidaient tous «à Winnipeg ou à proximité» [*Manitoba Law Reform Commission* (1982), I.C., à la p. 19]. Ils tenaient des séances à Winnipeg et dans quatre autres municipalités. La Cour de comté siégeait dans seize localités, chacune désignée circonscription de la Cour de comté, mais seulement trois juges de la Cour de comté résidaient à l'extérieur de la région de Winnipeg – à Brandon, à Dauphin et à Portage la Prairie. Les deux tribunaux étaient assez petits, plus comparables à leurs pendants au Nouveau-Brunswick qu'à ceux de l'Alberta. Le nombre de juges de la Cour du Banc de la Reine avait récemment été porté à dix en 1981 et celui de la Cour de comté n'était que légèrement plus élevé.

Comme dans les deux autres provinces, la compétence de la Cour de comté a toujours été assez limitée. Ce n'est qu'en 1934 que le montant limite pour la compétence a été porté à 800 $ et en 1958, à 2 000 $. La Cour de comté connaissait beaucoup plus souvent des causes criminelles que la Cour du Banc de la Reine, mais seuls y étaient jugés les procès devant juge seul, ce qu'on appelle au Manitoba les «procès expéditifs». Seulement un juge de la Cour du Banc de la Reine pouvait présider un procès avec jury.

Pourtant, au moment où la Commission de réforme du droit du Manitoba a recommandé la fusion, dans un rapport publié en 1982, elle a pu faire état de [TRADUCTION] «*l'important chevauchement des compétences [...] qui est survenu*» [à la p. 9], et elle a conclu que [TRADUCTION] «*au fil des ans, au Manitoba, deux cours ont déjà été créées, qui sont investies en réalité de compétences en grande partie semblables, voire en concurrence*» [à la p. 7]. En 1976, le taux de compétence de la Cour de comté en matière civile a été porté à 10 000 $ et, ce qui est encore plus important, la limite a été supprimée dans les cas où les parties y consentent. En 1979, les services administratifs des deux tribunaux ont été regroupés dans un seul bureau sous la direction d'un fonctionnaire qui portait le double titre de protonotaire de la Cour du Banc de la Reine et de greffier de la Cour de comté. Et rétrospectivement, les personnes interrogées en 1990 ont avoué que les deux cours étaient assez égales du point de vue du prestige et de la qualité au moment de la fusion; l'une d'elles a soutenu que les juges de la Cour de comté, dont le statut était inférieur, étaient supérieurs à leurs homologues du Banc de la Reine, dont le statut était plus élevé. Le juge en chef de la Cour de comté au moment de la fusion n'a jamais siégé à la Cour du Banc de la Reine, ayant plutôt été nommé à la Cour d'appel.

L'impulsion donnée à la fusion a permis que sa réalisation soit assez peu marquée par la controverse. Parce que la fusion avait déjà eu lieu dans des provinces comparables, dont les deux provinces des Prairies, la Commission de réforme du droit a estimé que la charge de la preuve s'était déplacée de ceux qui prônaient le remplacement du système existant vers ceux qui préconisaient la préservation de l'ancien système. [TRADUCTION] «*L'idée n'est pas du tout*», écrivent les commissaires, «*que le système existant est mauvais et que la réforme s'est déjà trop fait attendre*». Mais étant donné le chevauchement de compétences et les modifications apportées ailleurs, il fallait [TRADUCTION] «*se demander si le maintien d'un double système de tribunaux de première instance était encore justifié*» [à la p. 9]. Ce n'est qu'après cela que les commissaires affirment qu'il existe «de bonnes raisons positives» de faire la fusion, dont la souplesse et l'efficacité, la

simplicité, l'égalité devant la loi et l'amélioration de l'administration de la justice dans les districts ruraux» [aux p. 10 et 11]. L'appui du barreau a aussi joué un rôle important, en particulier, la campagne menée par les avocats de l'extérieur de Winnipeg qui jugeaient que la fusion pouvait produire [TRADUCTION] «*un nouveau programme ou système de séances des tribunaux plus complet et souple*» [à la p. 12].

Ayant reconnu l'existence de la demande de services à l'extérieur de Winnipeg, la Commission de réforme du droit a recommandé que des juges continuent d'être affectés en permanence à Brandon, à Dauphin et à Portage la Prairie, et qu'un autre juge le soit à la région du nord. Déterminer à laquelle des deux municipalités septentrionales un juge serait affecté en permanence [TRADUCTION] «*posait une très grande difficulté*» que la Commission n'a pu résoudre [à la p. 22]; le fait que les deux collectivités étaient en outre à une grande distance l'une de l'autre et que l'on dût s'y rendre de préférence en avion via Winnipeg aggravait le problème. Selon la recommandation qui a été faite, la Cour devait tenir séance dans douze municipalités au total, soit un nombre inférieur aux seize où siégeait l'ancienne cour de comté, mais supérieur aux cinq où siégeait alors la Cour du Banc de la Reine.

Le tribunal unifié de la famille s'établit à Winnipeg

Juste comme le moment de l'adoption et de la mise en oeuvre de la fusion de la Cour du Banc de la Reine et des cours de comté se rapprochait, un ensemble de propositions différent était en train de se faire jour. L'avocat Robert Carr de Winnipeg s'est adressé au procureur général Roland Penner à propos de la nécessité de la réforme du droit de la famille dans la province. Penner, récemment élu à l'assemblée législative pour la première fois et nommé peu après procureur général dans le conseil des ministres néo-démocrate, avait enseigné le droit à l'Université du Manitoba, mais ne connaissait pas bien les écrits de plus en plus nombreux sur la réforme de l'organisation judiciaire. Penner a demandé à Carr de présenter un rapport sur la question générale du droit de la famille. Le rapport de Carr, remis en 1982 et intitulé *Report on the State of Family Law in Manitoba: Recommendations for Change*, contenait 176 pages et 78 recommandations. Les premières 76 avaient pour objet les questions de fond et de procédure relatives au droit de la famille. La recommandation 77 visait la création d'un tribunal unifié de la famille pour la circonscription judiciaire de l'est (c'est-à-dire Winnipeg) [TRADUCTION] «*ayant compétence exclusive dans les cas relevant du droit de la famille*», *mais* «*ne connaissant pas des questions touchant les jeunes contrevenants ni des questions criminelles quelles qu'elles soient*» [Carr, I.C., à la p. 175].

Carr a fondé son chapitre sur la compétence des tribunaux sur le rapport de 1974 de la Commission de réforme du droit du Canada et sur un rapport de la Commission de réforme du droit de l'Ontario. Fait plus important, il s'est rendu examiner les tribunaux-pilotes à Saskatchewan et à Hamilton, louant les valeurs et nombre des pratiques qu'il y a observées, et citant le dévouement [TRADUCTION] «*presque évangélique*» des juges [à la p. 145]. Dans ce rapport, il a souligné la nécessité de juges spécialistes et de bons services de soutien (conciliateurs et travailleurs sociaux). Carr a recommandé que six juges soient nommés à Winnipeg, comprenant des juges de la Cour provinciale, des juges nommés selon l'article 96 et des [TRADUCTION] «*membres du barreau local*» [à la p. 175].

La principale recommandation de Carr a été mise en application en 1984, au même moment que la fusion de la Cour du Banc de la Reine et de la Cour de comté. Un tribunal unifié de la famille a été établi pour Winnipeg et la circonscription judiciaire de l'est, dont les limites sont les frontières est et sud de la province. À cause de la simultanéité de la création de ce tribunal et de la fusion, une seule cour, au sens de l'article 96, a été mise sur pied, appelée Cour du Banc de la Reine et formée d'une Division générale et d'une Division de famille, chacune sous la direction d'un juge en chef adjoint. Le juge Alven C. Hamilton, de la Cour du Banc de la Reine, a été désigné juge en chef de la Division de la famille. Celle-ci était en outre composée de six nouveaux juges, dont un seul provenait de la Cour provinciale; les autres étaient d'ex-avocats spécialistes du droit de la famille, dont Robert Carr lui-même.

Le fonctionnement de la nouvelle Cour du Banc de la Reine

Le fonctionnement de la Division générale s'inspire fortement de l'organisation des tribunaux avant la fusion. Des instances peuvent encore être introduites dans toutes les seize municipalités où l'ancienne Cour de comté tenait séance [Hewak (1990), I.C., à la p. 15]. Conformément aux recommandations faites par la Commission de réforme du droit en 1982, les juges siègent dans douze de ces municipalités. Comme avant

la fusion, un juge affecté en permanence à la Division générale a été désigné pour les trois municipalités à l'extérieur de Winnipeg qui avaient déjà des juges résidents de la Cour de comté : Brandon, Dauphin et Portage la Prairie. Comme avant la fusion, mais contrairement à la recommandation de la Commission, aucun juge résident ne siège dans le nord du Manitoba.

La Division de la famille qui juge des causes à Winnipeg depuis 1984 ne pouvait s'inspirer d'aucune organisation antérieure. Le juge en chef adjoint Hamilton a travaillé énergiquement à mettre sur pied des services judiciaires et des services de soutien agissant en collaboration, et il a encore une fois pris exemple sur les projets-pilotes, notamment à Hamilton, pour ce qui est des méthodes et des procédures à mettre en oeuvre.

À bien des égards, le tribunal unifié de la famille de Winnipeg et la Division générale avaient des activités distinctes. L'importance particulière accordée aux juges spécialisés a isolé les deux divisions; les juges de la Division générale ne siégeaient pas à la Division de la famille, et vice versa. Cet isolement a probablement été accentué autant par le manque d'intérêt des juges de la Division générale pour le droit de la famille et leur peu d'expérience en la matière, que par le mode de fonctionnement distinctif retenu par la Division de la famille. C'était Carr lui-même qui avait plaidé pour une cour distincte et essentiellement séparée. Jusqu'à aujourd'hui, aucun juge de la Division de la famille n'a été chargé de causes de la Division générale à Winnipeg.

En 1987, l'on planifiait l'élargissement du ressort de la Division de la famille au delà de la circonscription judiciaire de l'est. Un comité a été désigné, sous la présidence du sous-ministre adjoint (Services judiciaires) et chargé de faire un rapport sur [TRADUCTION] «*les services en matière familiale à l'extérieur de Winnipeg*». Le comité était formé de quatre juges et d'un avocat de Brandon. Après des consultations tenues dans cinq centres judiciaires de l'ouest et du nord, le comité a recommandé que la Division de la famille soit agrandie (soit en une seule fois, soit une région à la fois), que les juges siègent dans les mêmes municipalités que la Division générale, et qu'un juge soit affecté en permanence à la Division de la famille à Brandon. Certes, le comité a recommandé que les juges de la Division de la famille [TRADUCTION] «*soient saisis des questions touchant le droit de la famille [...] le plus possible*», mais il a aussi recommandé que, dans les centres auxquels n'était affecté en permanence aucun juge de la Division de la famille, «cette division» et la Cour provinciale «aient compétence concurrente pour les affaires de droit de la famille qui ressortissent à la Cour provinciale». La recommandation concernant la compétence concurrente traduisait l'inquiétude du barreau, dans les petites villes, au sujet de la diminution de l'accessibilité dans les cas où un juge résident ou un juge de la Cour provinciale habitant à proximité serait remplacé par un juge de la Division de la famille qui serait obligé de s'y rendre en avion.

Le gouvernement provincial a choisi l'élargissement du tribunal unifié de la famille à l'échelle de toute la province. Le 1er octobre 1989, la Division de la famille s'est vu attribuer la compétence exclusive dans toute la province et trois nouveaux juges, dont un affecté en permanence à Brandon. Toutefois, si la Cour provinciale n'a pas conservé de compétence concurrente, en revanche il a fallu apporter quelques modifications à l'organisation de la Cour du Banc de la Reine afin d'assurer l'accessibilité du service dans les centres judiciaires auxquels aucun juge n'était affecté en permanence. Si les juges itinérants, tant de la Division générale que de celle de la famille, ont continué d'avoir un calendrier tout à fait distinct, comme ceux de Winnipeg, par contre les avantages que comportait un tribunal unifié de la famille, du point de vue des connaissances spécialisées et du dévouement, risquaient d'être compensés par des séances moins fréquentes et par les frais plus élevés occasionnés par l'envoi de deux juges pour avoir charge d'un volume de travail peu considérable dont un seul juge pourrait légalement se charger.

C'est pourquoi, en 1990, pour la première fois, des séances communes de la Division de la famille et de la Division générale ont été tenues à Flin Flon, à Swan River et à Morden. L'idée était celle-ci : si, dans un centre judiciaire, le rôle comprenait surtout des affaires civiles, un juge de la Division générale y siégerait et statuerait sur les causes civiles ainsi que sur les questions touchant le droit de la famille en instance; à l'inverse, si dans un centre, les affaires de droit de la famille étaient plus nombreuses, un juge de la Division de la famille aurait charge des causes civiles et des causes criminelles pendantes. Étant donné le mode de fonctionnement distinct des divisions dans le passé, même cette mesure de faible portée a dû être précédée de négociations minutieuses.

Rien n'indique que le partage de la charge de travail des juges itinérants de la Division de la famille et de la Division générale sera aussi mis en pratique, de manière non officielle ou officielle, à Brandon et à

Winnipeg. Il y a lieu de faire remarquer que les juges de la Division générale sont régulièrement affectés à la Division de la famille à Winnipeg. Ce sont habituellement des affectations de quatre semaines. En 1990, on a établi leur calendrier en sorte que, toute l'année, il y aurait un juge de la Division générale siégeant à la Division de la famille. D'après les personnes que nous avons interrogées, il semble que le travail de la Division de la famille ne représente pas une affectation très demandée. Et comme les juges de la Division de la famille ne sont jamais affectés à la Division générale à Winnipeg, même pour un remplacement d'urgence, la pratique actuelle pourrait à la longue faire renaître des différences de statut entre les juges, selon qu'ils sont chargé des causes civiles, des affaires criminelles ou des questions de droit de la famille. Rien n'indique que la rotation entre les divisions entame l'engagement exprimé en faveur de la spécialisation en droit de la famille; au contraire, elle pourrait nourrir cet engagement et réduire l'épuisement professionnel.

Les affectations régulières des juges de la Cour du Banc de la Reine des deux divisions sont faites de toute évidence selon un calendrier général, à l'instar davantage du modèle albertain que de celui de l'un ou l'autre des trois États américains. Les affectations des juges ont une durée d'une semaine, et même d'une journée dans les plus petites villes. Les juges des deux divisions qui habitent à Winnipeg peuvent s'attendre à être affectés quatre semaines par an à d'autres agglomérations. Les juges de la Division générale à Winnipeg sont affectés à un ensemble d'affaires civiles et criminelles, encore que la répartition des semaines réservées aux affaires civiles et aux affaires criminelles ne soit pas aussi bien équilibrée qu'en Alberta, peut-être à cause des exigences des longs procès avec jury en droit criminel.

Évaluation

L'appréciation juste de l'efficacité de l'organisation judiciaire actuelle au Manitoba demanderait un examen plus poussé des besoins variés de Winnipeg et des autres centres judiciaires. Parce que nous n'avons pas eu le temps de faire une étude sur le terrain ailleurs qu'à Winnipeg, il n'a pas été possible d'obtenir des praticiens une comparaison de l'accessibilité de la justice avant et après la fusion des cours et l'unification du tribunal de la famille en 1984.

Théoriquement, la Division générale a entretenu la présence de l'ancienne Cour de comté dans les localités. En pratique, cependant, cela signifie en moyenne moins d'un jour de séance par mois à Minnedosa, à Flin Flon, à Morden et à Swan River. En juillet et en août, aucune séance n'y est tenue. Selkirk a deux jours de séance par mois, soit une séance présidée par un juge de la Division générale et une séance présidée par un juge de la Division de la famille.

En matière familiale, peut-être l'attribution de la compétence exclusive à la Division de la famille de la Cour du Banc de la Reine, tout en unifiant la compétence et en permettant d'obtenir des services de soutien efficaces et des juges spécialistes, a-t-elle signifié en outre que certaines affaires en droit de la famille ne sont pas jugées aussi promptement que dans le passé, dans certaines municipalités à l'extérieur de Winnipeg et de Brandon. Il faudrait mener des études plus fouillées sur cette question, puisque le téléphone et le télécopieur, qui permettent à la Division de la famille d'agir avec rapidité, ont peut-être aboli les distances qui auraient, autrement, restreint la portée géographique de l'activité de la cour. Le fait que l'engagement à assurer des services est encore ferme a été attesté, lors de ma visite en novembre 1990, par l'un des juges nommés récemment à la Division de la famille; affecté pour une semaine comme juge de service, il se trouvait encore au palais de justice de Winnipeg à l'heure du dîner pour entendre un requérant ayant la garde d'un enfant, pendant que l'autre parent et l'enfant étaient à l'aéroport, attendant un départ en soirée.

Les protagonistes estiment, à l'évidence, que les gains en souplesse et en efficacité que promettait la fusion ont été réalisés au Manitoba. Par surcroît, les rapports annuels du juge en chef Benjamin Hewak, de la Cour du Banc de la Reine, qui paraissent dans le journal du Barreau du Manitoba, montrent le rendement supérieur de la cour réorganisée. Au 31 décembre 1986, le juge en chef indique que [TRADUCTION] «*le délai avant le procès a été réduit considérablement*» et que, «à compter du jour où l'affaire est en état», au civil le procès peut être tenu dans les trois ou quatre mois, au criminel, dans les deux ou trois mois et, en droit de la famille, dans un ou deux mois [Hewak (1987), I.C., à la p. 12]. Un an plus tard, il dit que le délai est de deux ou trois mois au civil et au criminel, et qu'à la Division de la famille, le procès a lieu dans les six mois [Hewak (1988), I.C., à la p. 3]. Le rapport du juge en chef pour l'année terminée le 31 décembre 1989 montre un retour aux nombres précédents – deux à quatre mois au civil et au criminel (selon la durée), et dans les six semaines en droit de la famille [Hewak (1990), I.C., à la p. 15].

Bien entendu, il est impossible de conclure de ces seuls nombres que la fusion a amélioré le fonctionnement de la cour. Les réductions des délais peuvent résulter de l'introduction de réformes sur le plan de la procédure telles les conférences préparatoires à l'instruction, qui auraient pu aussi être mises en application dans des tribunaux séparés. Il faudrait poursuivre les recherches afin de mesurer le temps écoulé entre le dépôt de l'acte introductif d'instance et le jugement dans les affaires civiles, les causes criminelles et les questions de droit de la famille, afin que la diminution du délai avant le procès ne masque pas une augmentation du délai exigé pour la communication de la preuve ou la conférence préparatoire. Toutefois, ces questions techniques valables ne doivent pas faire oublier le sentiment qu'ont les juges de la Cour du Banc de la Reine que les réformes de la dernière décennie dans l'organisation judiciaire ont valu la peine et ont été avantageuses.

Quelles affirmations sommaires pouvons-nous faire à propos des effets de la réforme de l'organisation judiciaire sur la qualité de la justice? Quant à la Division générale, la fusion a maintenu et peut-être amélioré la qualité de la justice. Vu l'effectif tant de la Cour de comté que de la Cour du Banc de la Reine avant 1984, il n'y avait pas de raison de craindre une baisse de la qualité des décisions. Dans la mesure où une cour fusionnée (vingt-trois juges à la Division générale en 1990, en sus du juge en chef) permet de regrouper des compétences et de l'expérience, il devrait en résulter un gain net. Il ne pourrait plus arriver qu'un nouveau juge ayant une longue expérience du droit criminel, mais dont le bagage est limité, voire inexistant, en matière civile, soit nommé à l'ancienne Cour du Banc de la Reine et ait à statuer presque uniquement sur des affaires civiles.

Par contraste, à la Division de la famille, la spécialisation des juges a été regardée comme un catalyseur pouvant améliorer la qualité des jugements en matière familiale, non seulement en raison des connaissances spécialisées des juges, mais encore parce que ces derniers sont en mesure de faire profiter le processus judiciaire des habiletés spéciales des conciliateurs et du personnel de soutien. Avant la création du tribunal unifié de la famille en 1984, les litiges familiaux étaient en quelque sorte des parents pauvres dans les trois tribunaux de première instance manitobains; ils venaient toujours après les affaires civiles à la Cour du Banc de la Reine ou les causes criminelles à la Cour provinciale. La réunion de tous les litiges de droit de la famille devant un seul tribunal à compétence exclusive a constitué une étape cruciale de l'évolution du processus judiciaire canadien.

C'est une autre question de savoir si l'isolement relatif des juges de la Division de la famille doit continuer pour que l'efficacité et le développement du droit de la famille continuent d'être assurés. Il reste important que la cour comprenne une division distincte, composée de juges expérimentés et dévoués. Mais il n'est pas nécessaire pour cela que la charge de travail soit faite uniquement de litiges familiaux et, à la longue, des conséquences néfastes peuvent en fait se produire si l'on se prive de l'interaction offerte par des domaines de droit variés, source d'idées et de manières de voir nouvelles.

Petites créances : anticipation de changement

Quel tribunal manitobain connaît des petites créances? Le Manitoba a-t-il attribué la compétence pour les petites créances aux juges de la Cour provinciale, comme en Alberta, ou unifié les juridictions civiles au sein d'une cour supérieure, comme au Nouveau-Brunswick? La réponse est que le Manitoba a depuis toujours attribué la compétence pour les petites créances à une cour visée par l'article 96. La Cour de comté était saisie des petites créances avant la fusion et maintenant ces questions ressortissent à la Cour du Banc de la Reine. La possibilité de confier les petites créances à la Cour provinciale a été étudiée après la fusion, mais le juge en chef d'alors n'était apparemment pas intéressé, étant d'avis que sa cour devait continuer d'exercer avant tout sa compétence en matière criminelle.

Ce qu'il importe surtout de remarquer, au sujet des petites créances, toutefois, c'est que le tribunal, visé à l'article 96, qui en connaissait a, pendant nombre d'années, revêtu de cette fonction des auxiliaires de la justice subalternes et non des juges. Au surplus, ces auxiliaires de la justice n'étaient pas des avocats et n'avaient d'ordinaire pas reçu de formation juridique. Certains sont des fonctionnaires judiciaires à plein temps dont les nombreuses années d'expérience à titre de juges des petites créances les ont aidés à acquérir les compétences leur permettant de bien servir le public. Par exemple, un administrateur principal francophone de la cour au palais de justice de Winnipeg continue de juger des petites créances à Saint-Boniface.

Cependant, à l'heure actuelle, le système doit faire face à de nouvelles tendances qui entraîneront inévitablement des changements dans les pratiques. Le juge en chef a résumé la situation dans son rapport annuel au début de 1990 :

[TRADUCTION] *Le 1er septembre 1989, la* Loi sur le recouvrement des petites créances à la Cour du Banc de la Reine *a été modifiée; on a haussé la limite de compétence de la Cour des petites créances. Elle peut désormais statuer sur des créances de 5 000 $ au maximum. Cette modification a eu pour effet d'augmenter le nombre de causes et de comparutions d'avocats représentant les parties, et de complexifier et d'allonger les procès. Un problème s'est fait jour : comment préserver le caractère «populaire» de la Cour des petites créances et faire en sorte qu'elle soit tout de même en mesure de trancher des questions juridiques de plus en plus complexes* [Hewak (1990), I.C., à la p. 14]?

Puisque la limite de compétence a été portée à 5 000 $, il est vraisemblable que l'on cessera d'investir de cette fonction des agents d'audience sans formation juridique. Si des avocats comparaissent et observent des erreurs de droit commises par l'agent d'audience, le nombre d'appels devant les juges de la Cour du Banc de la Reine augmentera probablement. C'est apparemment ce qui vient de se produire. Et les conséquences de la formation juridique insuffisante seront de plus en plus fréquemment relevées par des tiers. Un observateur a signalé qu'un agent d'audience a rejeté l'action de la demanderesse parce que, bien qu'il comprît sa situation, elle n'avait pas fait la preuve «hors de tout doute raisonnable». Un autre fait est peut-être aussi inquiétant que cette erreur fondamentale : seul le défendeur était représenté par un avocat, et non la demanderesse, de sorte que la décision n'a pas été portée en appel.

[TRADUCTION] «*Il se peut*», a conclu le juge en chef lui-même, «*que le temps soit venu de charger des agents d'audience ayant reçu une formation juridique de ces litiges comportant des questions de droit complexes*» [Hewak (1990), I.C., à la p. 14]. Il convient cependant de remarquer que la proposition de changement du juge en chef amène seulement le Manitoba au point où se trouvait le Nouveau-Brunswick il y a dix ans, tandis que cette province a récemment retiré les petites créances aux agents d'audience ayant une formation juridique pour les confier aux juges de la Cour du Banc de la Reine. Ses observations laissent entendre que le Manitoba considérerait ce changement comme inopportun parce qu'il battrait en brèche la transparence, l'absence de formalisme et le caractère expéditif du processus des petites créances.

Le vrai dilemme que doivent affronter le Manitoba et d'autres provinces, sur le plan des orientations, réside dans l'opposition actuelle entre la volonté de maintenir un processus accessible et dénué de formalisme à l'égard des petites créances, et la volonté de simplifier le règlement des litiges civils qui dépassent la limite de compétence traditionnelle des cours de petites créances et donc d'en réduire le coût. La limite de 5 000 $ fixé au Manitoba a aussi été retenue dans d'autres provinces; et la Colombie-Britannique a élevé cette limite à 20 000 $ en mettant sur pied un projet de règlement économique des litiges.

Vu l'augmentation de la limite de compétence dans le cas des petites créances, le Manitoba et les autres provinces doivent faire face à la réalité : la «justice sommaire» et la procédure sommaire ne peuvent pas être efficacement reproduites lorsque la valeur pécuniaire du litige est si grande que les parties exigent un processus plus mesuré et plus formaliste et sont disposées à retenir les services d'un avocat pour s'assurer que ce processus soit respecté. [Voir Merry, *Getting Justice or Getting Even*, II.A.] Il s'agit alors de trouver des moyens de simplifier les règles de procédure, et non de les écarter.

Revêtir des agents d'audience de la fonction de juges des petites créances n'est que l'une des manières dont les pratiques des tribunaux manitobains diffèrent du fonctionnement des cours du Nouveau-Brunswick. N'oublions pas qu'il n'y a pas de juges de paix au Nouveau-Brunswick, ce qui signifie que les juges de la Cour provinciale y accomplissent des tâches administratives diverses dont peu de tribunaux sont chargés au Canada et qui contrastent vivement avec la pratique de la Cour provinciale du Manitoba. Non seulement le Manitoba a des juges de paix, mais c'est la seule province où l'on trouve encore des magistrats. Dans les autres provinces, cette charge a été abolie quand elle a été transformée en charge de juge de la Cour provinciale. Le Manitoba a créé des charges de juge de la Cour provinciale, mais a maintenu le pouvoir du conseil des ministres de nommer des magistrats, en vertu de la partie V de la *Loi sur la Cour provinciale* [L.R.M. 1987, chap. C275]. Ce dernier en a usé peu fréquemment, mais les magistrats siègent encore à Winnipeg aujourd'hui, jugeant des affaires sur lesquelles seul un juge peut statuer ailleurs au pays.

Le recrutement d'agents d'audience ayant une formation juridique, à la Cour provinciale, avait déjà commencé lors de ma visite en novembre 1990. Un bulletin de la Commission de la fonction publique annonçait un concours pour pourvoir cinq postes d'agents d'audience (instances criminelles) à Winnipeg, dont la rémunération annuelle allait de 30 525 à

50 876 $. Au nombre des qualités requises, figuraient [TRADUCTION] «*un diplôme en droit reconnu [...] et une expérience de plusieurs années de l'administration de la justice*». Les fonctions restaient assez variées, englobant outre les demandes de libération sous caution et de mandat de perquisition, les infractions au code de la route, à la législation sur les alcools et à la réglementation, et en plus «les questions relevant du *Code criminel* [...] que détermine le juge en chef». Ces fonctions sont conformes à l'article 43 de la *Loi sur la Cour provinciale*, qui dispose qu'un magistrat «peut agir à titre de juge de la Cour provinciale à toutes fins que détermine le juge en chef». Reste à savoir si cette disposition supplée l'absence, dans la loi, de mention de la durée d'occupation de la charge. L'absence, dans une loi provinciale, de mention de la durée du mandat ou de mécanisme de destitution signifie habituellement que le titulaire occupe une fonction amovible. L'agent d'audience qui exerce un pouvoir judiciaire en conformité avec le *Code criminel*, même dans les limites tracées par le juge en chef, sera probablement assujetti à l'alinéa 11d) de la *Charte des droits*.

La présente section ne vise pas à trancher la question constitutionnelle; la Commission de réforme du droit du Manitoba a fait paraître l'automne dernier une étude sur les agents d'audience et elle a déjà publié un excellent exposé sur les questions concernant l'indépendance des juges nommés par le gouvernement provincial [(1989), I.C.]. Le rôle que jouent les agents d'audience est important parce qu'il montre jusqu'où le Manitoba est allé, et envisage encore d'aller, pour investir de fonctions judiciaires des personnes n'appartenant pas à la magistrature. Le Manitoba est la seule province dans laquelle les infractions punissables par procédure sommaire, prévues dans le *Code criminel*, sont jugées par des agents d'audience et non par des juges. Et le Manitoba a revêtu les agents d'audience de pouvoirs plus étendus en matière civile que n'en possèdent ceux de toute autre province. Étant donné la hausse du traitement des juges, peut-être la solution retenue dans cette province indique-t-elle la tendance de l'avenir. En ce moment, sa manière de procéder relativement aux affaires à faible incidence pécuniaire ou comportant une sanction peu importante ressemble davantage à la désignation de commissaires d'audience, pratique utilisée dans le District de Columbia, qu'à toute autre pratique suivie au Canada.

Une nouvelle structure administrative pour les tribunaux

Le réaménagement des juridictions de première instance au Manitoba, réalisation de premier ordre de la première moitié des années 1980, s'est achevé en 1989 par la généralisation du concept de tribunal unifié de la famille dans toute la province. L'unification des tribunaux criminels ne figure pas à l'heure actuelle à l'ordre du jour de la province. Mais des étapes importantes ont été franchies vers l'unification de la structure administrative des tribunaux manitobains, d'une manière encore inconnue ailleurs au pays.

Ces changements comportent deux éléments clefs :

- La magistrature prend une part active à la définition des orientations et aux décisions de la haute direction. Les juges occupent trois des quatre postes au Conseil de direction des tribunaux du Manitoba.

- Les services judiciaires sont réorganisés sur une base fonctionnelle, régionale, plutôt que selon les tribunaux pris séparément. Quand le processus aura été mené à bonne fin, la Cour provinciale et la Cour du Banc de la Reine partageront leur personnel administratif.

Ces changements, ainsi que d'autres, ont résulté [TRADUCTION] «*d'une étude indépendante sur le fonctionnement du système judiciaire*» menée à l'automne 1989 par la Commission de la fonction publique provinciale à la demande du ministre de la Justice. Les juges en chef du Manitoba et de la Cour du Banc de la Reine, ainsi que le juge en chef de la Cour provinciale, ont été consultés au début et ont participé tant à l'étude qu'aux étapes de la mise en oeuvre. La nouvelle structure associe une hiérarchie simplifiée, sur le plan administratif, avec un système de responsabilité dans lequel les trois juges en chef jouent un rôle décisionnel.

Le point de convergence des orientations et de la responsabilité est le Conseil de direction, organe qui comprend le sous-ministre de la Justice (lors de la mise sur pied du Conseil, c'était un ancien juge de la Cour provinciale) et les trois juges en chef. Tous les changements d'orientation touchant l'administration doivent être soumis à l'avance à l'examen de ce Conseil et ne sont mis en application que lorsqu'il les a approuvés. Le Conseil de direction a servi de jury de sélection

pour le choix de deux nouveaux directeurs principaux. Selon tous les rapports, les quatre membres du Conseil se sont bien entendus, malgré une série de décisions difficiles qu'ils ont dû prendre. Le Conseil a choisi les deux directeurs principaux à l'extérieur des tribunaux et a dû apporter des modifications controversées au système de la sténographie des débats (vraisemblablement rendues plus difficiles du fait que le procureur général de la province est un ancien sténographe judiciaire).

Le sous-ministre adjoint (Tribunaux) est responsable devant le sous-ministre et le Conseil de direction. Avant l'automne 1990, sept fonctionnaires supérieurs relevaient de lui, dont les directeurs des services judiciaires et des tribunaux régionaux; des fonctionnaires de la Cour d'appel, de la Cour du Banc de la Reine et de la Cour provinciale; le protonotaire principal de la Cour du Banc de la Reine et l'agent d'audience supérieur de la Cour provinciale. La filière hiérarchique et l'axe de responsabilité ont été réaménagés. Les deux auxiliaires de la justice (le protonotaire principal et l'agent d'audience principal) devaient désormais rendre compte directement au juge en chef de leur cour respective, voyant ainsi confirmé leur rôle juridictionnel indépendant. Les trois fonctionnaires judiciaires à Winnipeg relevaient maintenant du directeur administratif des tribunaux de Winnipeg. Les deux autres postes, directeur des tribunaux régionaux et directeur administratif des services judiciaires, ont été maintenus, mais les fonctions qui y sont rattachées ont été redéfinies.

À l'échelon des opérations à Winnipeg et dans les cinq bureaux régionaux, l'accent est mis sur l'établissement et l'organisation de services communs, pour ce qui est des tribunaux de première instance, dans le but d'éviter le chevauchement et d'augmenter la souplesse sur le plan administratif, soit le même objectif qu'on voulait atteindre, sur le plan judiciaire, par la fusion des tribunaux visés par l'article 96. Le processus est à peine enclenché, et pourtant les personnes interrogées étaient déjà en train de songer à l'époque prochaine où les justiciables pourraient se présenter à un comptoir unique au palais de justice de Winnipeg, sans égard au tribunal devant lequel leur cause serait pendante. Peu importe que cela soit réaliste, réalisable ou convenable, il faudrait d'abord que des plans aient été soumis à l'approbation du Conseil de direction.

Il importe de se rappeler qu'en ce qui concerne la transition à une organisation fonctionnelle, le cas des tribunaux manitobains n'est pas unique. En Ontario, la même orientation, pour l'essentiel, peut être constatée. La Direction de l'administration des tribunaux de la province a été réorganisée, comptant désormais huit bureaux régionaux, chacun sous la direction d'un directeur régional; un certain nombre de gestionnaires des services judiciaires ont été nommés et sont chargés d'administrer les services à l'égard des deux niveaux des tribunaux de première instance dans des villes et des comtés désignés. En Ontario, l'accent a été mis sur ce que les fonctionnaires appellent «l'intégration» – la réunion par exemple des fonctions du bureau du shérif et de la Cour provinciale en ce qui a trait à l'exécution, ou des fonctions de sténographie et d'archivage antérieurement divisées entre les tribunaux visés par l'article 96 et la Cour provinciale.

Ces changements à l'échelon des opérations ont suscité des tensions et des controverses dans les palais de justice des deux provinces et il est encore trop tôt pour déterminer si cette structure administrative unifiée ou intégrée est supérieure à celle qu'elle remplace, ou à quelles conditions elle pourrait l'être. Mais à l'évidence, les initiatives ontariennes et manitobaines présentent déjà des différences fondamentales. Au Manitoba, les changements ont reçu l'appui de la magistrature et n'ont été mis en oeuvre qu'après la consultation des trois juges faisant partie du Conseil de direction des tribunaux et avec leur approbation. En Ontario, le gouvernement a souvent discuté avec les juges, mais ne leur a jamais accordé l'autorité et la responsabilité dont le Manitoba a investi les juges en chef de cette province. Résultat, les changements continuent, en Ontario, d'être contestés et controversés; au Manitoba, des changements très semblables sont mis en oeuvre avec l'entier appui de la magistrature.

Il sera particulièrement important pour les autre provinces d'observer la mise en application du système administratif unifié des tribunaux manitobains. Si elle permet d'atteindre certains des objectifs, sur les plans de l'efficience et de l'efficacité, avancés par les tenants de l'unification des tribunaux de première instance et des cours criminelles, elle pourrait offrir une solution de rechange à ces propositions de regroupement des juridictions – solution de remplacement qui laisse subsister deux cours de première instance, tout en améliorant la coordination de leur fonctionnement et en assurant le partage de leurs ressources.

Le nouveau visage de la cour criminelle

Nous n'avons pas cherché systématiquement à tâter le pouls des Manitobains au sujet de la cour criminelle unifiée. À l'heure actuelle, la question n'est pas inscrite dans le programme du gouvernement et de nombreuses autres réformes ont capté l'attention des juges et du ministre. Certaines des plus importantes, qui ont été couronnées de succès, intéressaient la Cour provinciale.

Après le scandale du «*Ticketgate*», le chaos régnait à la Cour provinciale. Déjà, dix ans avant cette affaire dont les médias se sont faits largement l'écho, les délais à la Cour provinciale étaient tout juste dans des limites tolérables. Les délais avant le procès ne dépassaient pas habituellement six mois, mais ce laps de temps était plus long que partout dans les cours provinciales à l'ouest de l'Ontario. Au moment de la nomination d'un nouveau juge en chef à la suite du «*Ticketgate*», les délais avaient allongé à tel point que le délai avant le procès était automatiquement fixé à treize mois.

Au cours du bref laps de temps écoulé depuis, il s'est produit un revirement remarquable. La Cour provinciale à Winnipeg a instauré des changements importants dans sa manière de procéder, réduisant le délai avant le procès de treize mois à quatre. Le juge en chef Kris Stefanson a surveillé la conception et la mise en oeuvre du nouveau système de traitement des causes et, ce faisant, a introduit de nouveaux termes dans le vocabulaire de l'administration des tribunaux au Canada.

Le nouveau système comprend une «session de présélection» et des «sessions trimestrielles». Avant que la date de l'instruction d'une affaire soit fixée, celle-ci passe par la session de présélection, qui est essentiellement un cadre de discussion pour les avocats du ministère public et de la défense. Ce mécanisme de rencontre des deux avocats dès le tout début les encourage à examiner leurs dossiers de façon à ce qu'en discutant en connaissance de cause, ils puissent en arriver à inscrire des plaidoyers de culpabilité plus tôt qu'ils ne le feraient autrement. Seules les affaires qui ne sont pas ainsi réglées sont acheminées aux sessions trimestrielles, où (suivant le système d'abord conçu à la Cour provinciale à College Park, au centre de Toronto) un juge fixe des dates de procès à l'intérieur d'une période de 90 jours, puis il instruit toutes les affaires qu'il a inscrites à son rôle pour ce trimestre. Il a été possible d'obtenir des dates plus proches et plus prévisibles une fois qu'une proportion plus grande d'affaires ont pris fin à l'étape de la session de présélection.

Ce système n'est pas automatique. Le juge en chef doit en surveiller le fonctionnement pour s'assurer que les affaires sont inscrites au rôle du trimestre et que le fonctionnement des sessions de présélection est expéditif, efficace et équitable. Si, par exemple, le ministère public hésitait à prendre en considération les peines probables à l'étape de la session de présélection, le système ne saurait fonctionner. Même après la mise en place du système, il a fallu continuellement le réexaminer et l'améliorer.

Cet effort en vue de la diminution des délais n'est pas la seule priorité de la Cour provinciale. Par exemple, elle a créé un tribunal spécialisé de la violence familiale, chargé précisément des poursuites dans ce domaine de criminalité nouvellement reconnu. Une première évaluation du travail de ce tribunal a permis d'en vérifier l'efficacité [Ursel, I.C.].

Par ailleurs, le juge en chef a établi une collaboration fructueuse avec les deux juges en chef qui occupent aussi des postes au Conseil de direction des tribunaux. Certes, le climat de respect mutuel ne modifie pas les différences de traitement et de statut entre les juges nommés selon l'article 96 et les juges nommés par les provinces, mais il favorise la discussion et la coopération, étant donné qu'il est probable que les deux niveaux des tribunaux de première instance subsisteront encore dans la province pendant quelque temps.

Futurs changements : la justice et les autochtones

Beaucoup plus inquiétants et fondamentaux que les révélations du «*Ticketgate*» furent les faits qui ont amené le Manitoba à établir la commission d'enquête sur la justice et les autochtones sous la direction conjointe du juge en chef adjoint Hamilton et du juge Sinclair de la Cour provinciale. Le fait que la police de Winnipeg a abattu un leader autochtone bien en vue a provoqué une enquête élargie sur l'aliénation des autochtones par rapport au système de justice. Au moment où nous écrivons ces lignes, une version préliminaire du rapport a été rédigée, mais n'a pas été diffusée, de sorte qu'il est impossible de savoir quelles nouvelles recommandations il contiendra quant aux tribunaux. Toutefois, vu la minutie que la commission a apportée à sa recherche, il est probable qu'elle donnera

naissance à tout un programme destiné à accroître l'efficacité des services judiciaires, surtout dans les agglomérations moins accessibles de la province. Il faudra peut-être, dans les réserves, mettre davantage à contribution des non-juristes qui seraient revêtus de fonctions judiciaires et qui relèveraient peut-être des tribunaux provinciaux de première instance existants. Peut-être faudra-t-il augmenter le nombre de localités où siège Cour du Banc de la Reine.

La question de savoir si l'unification des tribunaux de première instance facilitera l'établissement des services destinés aux autochtones restera probablement controversée même après que le rapport Hamilton-Sinclair aura été publié. Il y a des chances pour qu'il soit important d'intégrer les activités des tribunaux de première instance existants, en ce qui concerne les collectivités autochtones. Dans ce cas, une réponse novatrice aux problèmes que pose la justice au regard des autochtones sera l'épreuve décisive qui permettra de vérifier l'efficacité de la collaboration établie au sein du Conseil de direction des tribunaux du Manitoba.

Chapitre sept

Modèles de réforme des tribunaux de première instance au Canada

Que peut-on affirmer dans l'ensemble sur les changements apportés à la structure des tribunaux de première instance au Canada, à la lumière de l'expérience des provinces de l'Alberta, du Nouveau-Brunswick et du Manitoba? De façon générale, l'examen du chapitre 6, qui porte sur ces trois provinces, permet d'avancer ce qui suit :

- Les provinces ont réussi à unifier les cours supérieures et les cours de comté et de district et cette unification a été bien accueillie.

- L'unification des tribunaux de la famille a permis de réaliser un certain nombre des objectifs visés par les réformateurs du droit de la famille; par contre, elle a amené une accentuation de la spécialisation qui ne s'est pas manifestée de la même façon aux États-unis dans les tribunaux unifiés de première instance.

- Les auxiliaires de justice ont continué à jouer un rôle dans les tribunaux unifiés ou fusionnés et, dans certains cas, leur nombre et le volume de leurs activités ont même augmenté. Toutefois, ni le maintien ni l'augmentation du nombre des auxiliaires de justice n'est inévitable; il s'agit plutôt d'un choix politique des gouvernements.

- La plupart des provinces n'envisageront probablement pas d'unifier leurs cours criminelles, mais cela pourrait s'avérer utile dans au moins l'une des provinces.

- La qualité de la justice rendue par les tribunaux de première instance est fonction, dans certains cas, de la spécialisation du juge alors que dans d'autres, elle dépend de ses connaissances générales. Toute réforme de la structure judiciaire doit être accompagnée de pratiques d'affectation tenant compte de la nécessité de diversifier et d'enrichir les attributions judiciaires de manière à en déterminer la proportion la plus efficace.

- Il se peut que les avantages prônés par les défenseurs de l'unification des tribunaux de première instance, c'est-à-dire une amélioration de l'accessibilité et de l'efficacité du système judiciaire de même qu'une meilleure qualité de justice, se manifestent à mesure que les tribunaux de première instance deviendront plus importants et que le nombre des niveaux diminuera. Toutefois, on peut bénéficier de ces mêmes avantages sans une réforme de la structure judiciaire, et réciproquement, il n'est pas certain qu'une réforme de la structure apportera les bénéfices escomptés.

LA FUSION : UNE OPÉRATION RÉUSSIE

Les trois provinces étudiées au chapitre 6 ont réussi à unifier les deux tribunaux visés par l'article 96. Dans chacune des provinces, des cours supérieures de taille relativement modeste, dont les juges résident dans une, deux ou trois agglomérations ont absorbé les juges et la compétence des anciennes cours de comté et de district. Les juges des cours de district et de comté résidaient dans un petit nombre d'autres localités dans chacune des provinces, et leur nombre total dans chaque province était à peine plus élevé que celui des juges de la cour supérieure.

Après coup, les personnes interviewées dans ces trois provinces ont du mal à se rappeler pourquoi on a fait tant d'histoires au sujet de la fusion à l'époque. L'existence d'un seul tribunal de première instance visé par l'article 96 est une réalité aujourd'hui, une conséquence probablement inévitable des changements sociaux et économiques amenés par le vingtième siècle qui rendent moins nécessaires aujourd'hui les juges locaux des premières décennies et moins justifiables aussi les cours supérieures plus centralisées de l'époque.

Dans un sens, il s'agit d'une conclusion valable. Par contre, elle masque les nombreuses étapes législatives et judiciaires antérieures à la fusion qui ont assuré son succès. Dans la première moitié du vingtième siècle, les cours de district de l'Alberta et les cours de comté du Nouveau-Brunswick étaient beaucoup plus dispersées. Au moment où on proposait la fusion des tribunaux, les juges des cours de district et de comté siégeaient dans moins de centres et se rendaient dans moins d'autres localités que par le passé. Les trois provinces avaient étendu la compétence des

cours de comté et de district en matière civile à tel point que la plupart des affaires qui relevaient de la compétence de la cour supérieure pouvaient également être instruites par les juges de comté et de district. Ces trois provinces avaient créé un poste de juge en chef dont le titulaire avait pour mission de servir de porte parole aux juges locaux. Elles se sont également efforcées de nommer des juges de comté et de district aussi compétents que leurs collègues de la cour supérieure. Tour à tour, chacune de ces quatre mesures est venue renforcer les autres.

Il appert que des changements semblables sont survenus dans les cinq autres provinces qui ont procédé à la fusion, de même qu'en Nouvelle-Écosse, où un plan de fusion est en voie d'élaboration. Toutefois, les plus récentes fusions, en Ontario et en Colombie-Britannique, se sont appuyées au moins autant sur le dynamisme provoqué par les changements apportés dans les autres provinces que sur l'adhésion des autorités politiques de leur propre province à ce projet. Il sera donc particulièrement important d'examiner comment se déroulera la fusion des tribunaux dans ces deux provinces pour voir si l'implantation s'effectuera aussi facilement qu'en Alberta, au Nouveau-Brunswick et au Manitoba.

En Ontario, par exemple, les deux tribunaux visés par l'article 96 étaient beaucoup plus importants au moment de la fusion que les tribunaux des trois provinces étudiées au chapitre 6, et l'écart beaucoup plus prononcé entre d'une part, la Cour de district dont les juges résidents siègent dans quarante-huit centres et d'autre part, la Cour suprême pour laquelle la loi ne prévoit des juges résidents que dans une localité. Par ailleurs, le chevauchement des compétences des deux tribunaux de l'Ontario était aussi considérable qu'en Alberta et au Nouveau-Brunswick (et plus important qu'au Manitoba); dans l'ensemble, les personnes nommées à la Cour de district de l'Ontario étaient également très compétentes. On peut donc s'attendre à ce que la fusion finisse par être mise en oeuvre de façon efficace un jour en Ontario, mais que les difficultés administratives soient plus importantes au départ que dans toute autre province.

Nous avons soutenu jusqu'ici que le succès de la fusion des tribunaux dépend moins du caractère inévitable de cette réorganisation judiciaire que des modifications législatives et judiciaires successives qui ont rendu les deux tribunaux plus similaires. Pour examiner cet argument, on pourrait, par exemple, comparer l'expérience canadienne, non pas à celle des États-unis, mais à celle de l'Australie.

Aujourd'hui, la structure des tribunaux de première instance en Australie est très semblable à la structure des tribunaux de première instance du Canada avant la fusion. Les tribunaux de première instance des cinq États de l'Australie continentale (Nouvelle-Galles du Sud, Queensland, Australie-Méridionale, Victoria et Australie-Occidentale) ont une structure à trois niveaux. Chaque État compte une cour suprême, une cour de district (cour de comté dans l'État de Victoria) et plusieurs cours de magistrat (*Local Courts* en Nouvelle-Galles du Sud, *Courts of Summary Jurisdiction* en Australie-Méridionale et *Courts of Petty Sessions* en Australie-Occidentale).

Le Queensland a procédé à la fusion de la Cour suprême et de la Cour de district en 1921, mais aucun autre État n'a suivi son exemple. En 1958, le Queensland a préféré remettre sur pied sa Cour de district plutôt que de continuer d'agrandir la Cour suprême dont le nombre de dossiers ne cessait d'augmenter. Aucun des quatre autres États n'a envisagé la fusion, même si, à cause des modifications apportées à la compétence des cours de district et de magistrat celles-ci sont appelées à connaître de plus en plus d'affaires civiles et criminelles. La Cour suprême et la Cour de comté se ressemblent le plus dans l'État de Victoria, où les juges des deux cours siègent uniquement à Melbourne, dans des édifices situés l'un en face de l'autre; pourtant, il n'est jamais question de fusion.

Les deux tribunaux de première instance se distinguent entre autres du fait que la Cour suprême continue d'entendre les appels par l'entremise de formations d'appel composées, par roulement, de juges de première instance. En matière d'appel, la compétence des Cours de district et de comté est limitée aux pourvois formés contre les déclarations sommaires de culpabilité rendues par un juge seul. Les missions de révision et d'élaboration du droit du plus haut tribunal d'appel de l'État sont exercées par la Cour suprême dans chaque État, sauf en Nouvelle-Galles du Sud où une cour d'appel distincte est saisie des pourvois en matière civile (alors que les appels en matière criminelle continuent d'être entendus par des formations d'appel constituées, par roulement, de juges de la Cour suprême). Il se peut que ces fonctions d'appel, qui sont tout à fait distinctes des fonctions des cours supérieures de première instance dans chacune des dix provinces canadiennes, contribuent à maintenir la distinction entre les cours supérieures et les cours intermédiaires de première instance des États de l'Australie.

Quelle qu'en soit la raison, les tribunaux des États de l'Australie n'ont ni tenté, ni même envisagé la fusion en dépit du succès de l'expérience canadienne et malgré la similitude de certains changements économiques et sociaux qui ont amenuisé les différences entre les affaires instruites par les deux tribunaux de première instance. Ainsi, la fusion est loin d'être inévitable (et, dans le cas du Queensland, loin d'être permanente). Elle est attribuable au succès de l'intervention des juges des tribunaux intermédiaires de première instance qui, souhaitant améliorer la qualité de leur travail, finissent par demander l'abolition de leurs propres postes.

Les effets à long terme de la fusion sur l'organisation et le fonctionnement futurs des tribunaux de première instance au Canada sont encore inconnus. Dans la dernière partie du chapitre 5, nous avons lié l'augmentation de la taille des cours supérieures et leur dispersion croissante à la séparation des fonctions du tribunal de première instance et du tribunal d'appel, lesquelles s'apparentent davantage au système judiciaire américain qu'à celui de l'Angleterre ou de l'Australie. Cette analyse permet de penser, entre autres, qu'il est de plus en plus possible de voir apparaître des cours d'appel intermédiaires dans les provinces canadiennes, tout particulièrement si l'unification des tribunaux de première instance est adoptée comme solution dans les principales provinces dont les cours d'appel jugeant en dernier ressort comptent maintenant plus de dix juges. On peut en déduire également que les cours supérieures seront éventuellement appelées à ressembler aux autres tribunaux de première instance, mettant ainsi en place les conditions propres à l'unification. Il se pourrait également que l'on voit apparaître de nouveaux organismes juridictionnels distincts, ce qui compenserait l'unification grandissante des tribunaux en diversifiant la structure judiciaire. Cette «possibilité» pourrait bien se réaliser compte tenu de l'augmentation, pendant la deuxième moitié de ce siècle, du nombre de tribunaux administratifs qui entendent des affaires qui relevaient autrefois des tribunaux judiciaires, notamment les relations de travail et les litiges entre propriétaires et locataires.

Ces conclusions ont un caractère purement spéculatif, mais elles visent à rappeler au lecteur que les fusions apparemment inévitables et relativement faciles des tribunaux de première instance, réalisées au cours des vingt dernières années, sont beaucoup plus fondamentales qu'il ne le paraît à première vue. Ces fusions réussies nous invitent à réfléchir sur les modifications possibles de la structure judiciaire et sur la façon dont elle changera de nouveau à l'avenir.

L'UNIFICATION DES TRIBUNAUX DE LA FAMILLE

C'est au Nouveau-Brunswick et au Manitoba que l'on trouve les tribunaux unifiés de la famille les plus importants et les plus développés du Canada. Ces deux provinces ont regroupé les éléments du contentieux familial, autrefois séparés, devant une seule cour supérieure, et elles ont nommé des juges spécialisés pour les entendre. Ainsi, ces deux provinces ont réalisé l'un des objectifs principaux visés par la réforme du droit de la famille. Les résultats des entrevues menées dans ces deux provinces appuient les arguments des réformateurs voulant que les justiciables aient bénéficié de l'unification.

Cependant, les tribunaux unifiés de la famille ne se sont pas multipliés au Canada au cours de la dernière décennie, comme ce fut le cas des fusions. Les projets-pilotes visant l'unification du tribunal de la famille à Saskatoon, à Hamilton et à St. John's (Terre-Neuve) remontent à la fin des années 1970. Ces projets ont été implantés en permanence, mais leur exemple n'a pas été suivi. Même l'Ontario qui, en 1989, se montrait plus favorable à l'unification du tribunal de la famille qu'à une fusion n'a pas adopté, ailleurs dans la province, le modèle bien accepté de la ville de Hamilton. Les propositions de réforme formulées au Québec, en Colombie-Britannique et en Nouvelle-Écosse, ne sont pas allées jusqu'à recommander l'unification immédiate des tribunaux de la famille ou ont retenu d'autres approches en matière familiale. L'Alberta, province d'où provenaient certaines des toutes premières recommandations et recherches en droit de la famille ne semble aucunement disposée à unifier ses tribunaux. Pourquoi?

Un examen comparatif de l'unification des tribunaux de la famille et de la fusion des tribunaux fait ressortir la distinction la plus évidente : les attributions des juges des tribunaux de la famille et celles des juges des cours supérieures ne convergent pas. Les juges des cours supérieures et des cours de comté ou de district entendaient de plus en plus d'affaires semblables et ils ont été regroupés. Par contraste, au Nouveau-Brunswick et au Manitoba, les affaires familiales demeurent distinctes des autres litiges entendus par les cours supérieures, à la fois quant à la perception des juges et concrètement, quant à la répartition des dossiers. À présent que les divorces non contestés sont entendus par un juge en son cabinet dans une proportion inimaginable, même il y a dix ans, les juges des cours supérieures qui siègent dans des régions sans

tribunal unifié de la famille consacrent encore moins de temps aux affaires familiales. L'émoi soulevé par la réforme du droit en matière de biens matrimoniaux, qui a débuté au milieu des années 1970, a cédé le pas à la routine des litiges habituels portant sur la garde des enfants, les droits de visite et les aliments, qui pour être chargés d'émotivité n'en constituent pas moins l'essentiel du travail du tribunal de la famille.

Dans ces conditions, l'unification des tribunaux de la famille n'a pas eu le succès escompté par ses partisans qui souhaitaient une éventuelle égalité entre les litiges en matière familiale et les litiges en matière civile. Il n'a pas suffi de souligner l'importance cruciale de régler les litiges en matière familiale, besoin probablement plus important pour la société que celui de régler les affaires criminelles ou civiles de routine, pour inciter les gouvernements provinciaux à adopter une réforme des structures judiciaires. Cela n'a pas été suffisant non plus pour assurer l'égalité entre les affaires civiles et familiales lorsqu'elles sont entendues par un même tribunal, comme le font ressortir des études effectuées au Nouveau-Brunswick et au Manitoba qui démontrent qu'il y a moins de prestige à rendre justice en matière familiale que dans les domaines confiés à l'autre division de la Cour du Banc de la Reine.

C'est justement la spécialisation et l'engagement des juges des tribunaux de la famille que les réformateurs du droit de la famille jugeaient indispensables au succès de l'unification des tribunaux de la famille qui ont servi à justifier le maintien de la séparation entre les juges du tribunal de la famille et les juges des autres cours supérieures, même si ce clivage a réduit l'unité des cours supérieures fusionnées et a miné le moral des juges spécialisés en droit de la famille. Ces effets se font surtout sentir chez la deuxième génération des juges des tribunaux unifiés de la famille, soit ceux qui ont été nommés quelques années après l'unification initiale. Ce sont eux qui semblent le plus souffrir de l'écart entre leur qualité de juge de la cour supérieure et le fait qu'ils n'entendent qu'un seul type d'affaires relevant de la compétence des cours supérieures. Ces sentiments étaient si aigus à la Cour unifiée de la famille de Hamilton (Ontario), à l'époque où le juge Thomas Zuber préparait le *Rapport de l'enquête sur le fonctionnement des tribunaux de l'Ontario*, que les juges de la cour de district de la province ont recommandé de ne pas implanter ailleurs le modèle de Hamilton. Depuis, les juges de la Cour unifiée de la famille de l'Ontario ont eu l'occasion de siéger de temps à autre à la Cour de district, mais ces préoccupations n'ont pas disparu pour autant.

L'expérience australienne est également révélatrice. En Australie, le tribunal de la famille créé en 1975 par le gouvernement travailliste Whitlam était unifié. Alors que les lois du Commonwealth visaient à encourager chaque État à mettre sur pied un tribunal unifié de la famille qui lui serait propre, seule l'Australie-Occidentale l'a fait. Ailleurs, le droit de la famille a été confié au nouveau tribunal national de la famille de l'Australie. Ce tribunal fédéral spécialisé se distinguait donc des cours supérieures et de district des États, faisant ainsi obstacle à la possibilité d'effectuer un roulement des juges et de varier leurs tâches.

Malgré les différences entre le tribunal unifié de la famille de l'Australie et les tribunaux semblables des provinces canadiennes, les juges de l'Australie ont également exigé une charge de travail plus variée. Le *Report of the Working Party on the Review of the Family Court*, publié en septembre 1990, note que [TRADUCTION] *«l'étendue de la compétence du tribunal n'a pas cessé d'augmenter»* au point où le tribunal (compte tenu des ressources disponibles) [TRADUCTION] *«accepte des dossiers transmis par la Cour fédérale»* y compris des demandes de contrôle judiciaire, des affaires relatives au *Trade Practices Act* et des appels en matière d'impôt. Même si [TRADUCTION] *«la plupart des litiges confiés au tribunal relèvent toujours du Family Law Act»*, le tribunal est compétent pour entendre des [TRADUCTION] *«affaires transmises par la Cour fédérale en vertu d'un «remaniement»* du tribunal effectué par le gouvernement.» [*Family Court of Australia*, IV, à la p. 232]

Également en vue de varier le travail des juges du tribunal de la famille, un certain nombre des quarante-quatre juges nommés se sont vu attribuer une compétence plus étendue. Dix d'entre eux [TRADUCTION] *«ont été nommés présidents du Administrative Appeals Tribunal»* et ils *«consacrent huit semaines chaque année aux dossiers de ce tribunal.»*

[TRADUCTION] *De plus, le juge en chef s'est vu conféré le titre de juge de la Cour fédérale et a été nommé* Judge Advocate General du Australian Defence Force, *alors que le* Judge Administrator *de la région de l'Est a été nommé* Deputy Judge Advocate General. *Un autre juge s'est vu conféré le titre de juge de la Cour fédérale et a été nommé à un tribunal fédéral.* [*Family Court of Australia*, IV, aux p. 232 et 233].

Le nouveau juge en chef est un exemple typique de cette deuxième génération de juges nommés au tribunal de la famille. Ancien membre de la Cour suprême de Victoria, il était intéressé par la réforme

administrative et l'informatisation mais n'était pas spécialisé en droit de la famille. Peu après la nomination du juge en chef, l'ancien chef du *Administrative Appeals Tribunal* de Victoria a également été nommé au tribunal de la famille, et encore une fois, il s'agissait d'une personne dont l'expérience de travail n'était pas en droit de la famille. Dans ces circonstances, il ne faut pas s'étonner qu'on ait adopté des moyens visant à varier le travail des juges du tribunal de la famille, même dans le cadre des limites d'un tribunal fédéral.

Somme toute, les tribunaux unifiés de la famille ont réussi à regrouper le contentieux familial au sein d'un seul tribunal, mais seul le Manitoba a étendu l'application de cette formule depuis les années 1970. Cette expansion limitée paraît être reliée au souci, que l'on perçoit également en Australie, d'éviter une trop grande spécialisation des juges des cours supérieures. Non seulement ce souci est compréhensible mais il pourrait également s'avérer bénéfique. Si des connaissances en droit de la famille demeurent précieuses, rien ne prouve que le fait de se consacrer exclusivement à ce domaine du droit soit bénéfique pour les juges concernés ou pour les justiciables. Au contraire, l'expérience américaine, où l'unification des tribunaux n'a pas été mise en oeuvre par domaine du droit, semble indiquer qu'il vaut mieux effectuer un roulement des juges plutôt que de leur confier uniquement des affaires relevant d'un seul domaine du droit pendant une longue période pour assurer la diversification et l'enrichissement des attributions judiciaires.

Cela dit, il n'en demeure pas moins malheureux que l'unification du contentieux familial au sein d'un seul tribunal, qui s'est avérée bénéfique et qui a reçu l'appui d'un grand nombre de personnes, ait été retardée pendant si longtemps. On devrait pouvoir réunir toutes les affaires familiales en un seul tribunal tout en évitant une trop grande spécialisation, en particulier dans les provinces qui se sont déjà engagées dans une réforme judiciaire. Cela paraît le plus évident en Ontario, où le gouvernement provincial continue d'évoquer la possibilité d'une cour criminelle unifiée même s'il n'a aucune expérience en ce domaine et que son projet n'emporte pas l'adhésion, alors qu'il a refusé de poursuivre l'unification du contentieux familial, soit globalement ou petit à petit, malgré l'appui massif du barreau et le succès d'un projet-pilote dans l'un des plus grands districts de la province.

LE RÔLE DES AUXILIAIRES DE JUSTICE

Les personnes qui étudient les structures judiciaires ont souvent l'air cynique lorsqu'elles soulignent, exemples à l'appui, le nombre des tribunaux de première instance à un niveau qui se servent d'une deuxième catégorie de juges ou d'officiers de justice pour effectuer les tâches les plus ingrates. L'Illinois nous fournit un exemple typique de cette situation aux États-Unis, de même que le Dakota du Sud. On trouve également quelques exemples de cette situation au Canada. Parmi les trois provinces canadiennes étudiées, l'exemple du Manitoba est le plus remarquable et l'Alberta a augmenté le nombre des protonotaires après la fusion des cours suprême et de district.

Cependant, il est également intéressant de constater que le Minnesota et le Nouveau-Brunswick s'engagent dans la voie opposée, non seulement en unifiant l'ensemble ou une partie de la structure des tribunaux de première instance, mais aussi en retirant aux auxiliaires de justice les litiges faisant entrer en jeu des sommes peu élevées ou des peines légères. Le Nouveau-Brunswick ne confie plus les petites créances à des greffiers juristes, mais aux juges de la Cour du Banc de la Reine. Le Minnesota a supprimé les juges des tribunaux inférieurs et limite l'augmentation du nombre d'auxiliaires de justice à Minneapolis et à St. Paul. Il se peut que les deux juridictions résistent tout simplement à une tendance à laquelle elles devront éventuellement se plier, mais leur action reflète également un point de vue différent sur la fonction judiciaire. Quelle que soit la réponse donnée à la question de savoir si «tous les juges se valent», au Nouveau-Brunswick et au Minnesota «toutes les causes sont égales».

Les rôles différents joués par les auxiliaires de justice apparaissent plus clairement en droit de la famille. Au Nouveau-Brunswick et au Manitoba, on n'en trouve pas dans les tribunaux unifiés de la famille. Le cas du Manitoba est particulièrement intéressant parce que la Cour du Banc de la Reine fait grand usage de protonotaires et de présidents d'audition en matière civile, alors qu'en matière familiale, il n'en existe encore aucun. On n'a pas recours non plus à leurs services dans les trois projets-pilotes relatifs d'unification des tribunaux de la famille des autres provinces.

Aux États-unis, les tribunaux unifiés de première instance ont adopté diverses façons de procéder en matière familiale. Au Dakota du Sud, tous les litiges

en matière de droit familial sont instruits par les juges de la Cour de circuit; les magistrats connaissent des infractions criminelles assorties de peines légères, des étapes préliminaires des procédures criminelles ainsi que des petites créances, mais ils n'entendent jamais d'affaires relevant du droit de la famille. Dans l'Illinois, les juges associés sont souvent appelés à siéger en matière familiale, mais même dans le comté de Cook, la chambre de la famille est composée à la fois de juges de circuit et de juges associés. Paradoxalement, au Minnesota, le droit de la famille a été confié à un officier de justice dans un comté (comté de Duluth's St. Louis) et à des arbitres dans les deux districts les plus peuplés de l'État (Minneapolis et St. Paul), quoique les juges de district connaissent des affaires familiales dans le reste de l'État. Dans l'ensemble, il semble que les auxiliaires de justice aient davantage continué de jouer un rôle en matière familiale dans les tribunaux très unifiés des États-unis que dans les tribunaux unifiés de la famille au Canada.

L'Australie nous fournit le meilleur exemple du maintien du rôle et de la croissance du nombre des auxiliaires de justice en matière familiale. À l'heure actuelle, le tribunal de la famille de l'Australie compte sept «*judicial registrars*» qui exécutent le même travail que les protonotaires. Dans son rapport de 1990, le Working Party recommande d'ajouter quatre *judicial registrars* (et seulement deux juges). Ces officiers de justice s'occupent des divorces non contestés et exercent une grande variété de pouvoirs que leur confère expressément la *Family Law Act*, notamment en ce qui concerne la répartition des biens matrimoniaux jusqu'à concurrence de 250 000 $ A. À l'heure actuelle, le tribunal de la famille de l'Australie délègue le plus souvent ses pouvoirs aux plus bas échelons possibles, en partie pour des raisons financières (les juges du tribunal de la famille gagnent 140 000 $ A contre 105 000 $ A pour les *judicial registrars*). Par conséquent, le tribunal très unifié de la famille de l'Australie compte également plus de niveaux que n'importe quel tribunal unifié de la famille au Canada. Néanmoins, contrairement aux arguments canadiens, le Working Party a conclu que la présence d'un plus grand nombre d'auxiliaires de justice pourrait améliorer l'administration en permettant [TRADUCTION] «*une plus grande flexibilité dans l'utilisation des ressources judiciaires*». [*Family Court of Australia*, IV, à la p. 242]

Le Working Party n'a même pas envisagé le concept d'un tribunal unifié de première instance à un niveau. On avait déjà rejeté pour de bon l'idée d'un tribunal unifié de la famille doté d'une seule catégorie de juges, même si, au Canada, le débat sur la structure judiciaire porte encore en grande partie sur cette question. Au Canada, on reconnaît qu'il est utopique de croire que dans le milieu judiciaire, la hiérarchie ne reflète qu'un concept de supervision légale officielle et qu'elle n'emporte aucune différence de statut. La différence de statut entre les juges en matière civile et les juges en matière familiale perdure même lorsqu'ils siègent dans des divisions différentes d'un même cour, alors que le traitement accordé est identique et que leurs décisions sont portées en appel devant le même tribunal.

Les différences de statut sont sûrement aussi évidentes en Australie, mais elles n'ont pas été prises en considération dans l'élaboration des structures judiciaires. On a changé l'appellation de certains tribunaux afin d'éviter de déconsidérer ces derniers aux yeux du public; ainsi, les *Petty Sessions Courts* de la Nouvelle-Galles du Sud ont reçu le nom plus neutre de *Local Courts*. Cependant, aucune recommandation visant la fusion des tribunaux n'a invoqué le souci d'abolir les différentes catégories de litiges en uniformisant le statut des juges qui les entendent.

Cette question continuera sans doute d'attiser le débat sur la réforme du système judiciaire au Canada. Toutefois, les décideurs auraient tort de croire que pour mettre en valeur toutes les catégories de litiges, il faut nécessairement que les juges exercent seuls un grand nombre de fonctions moins axées sur l'exercice de pouvoirs discrétionnaires ou qui sont de nature plus administrative. Les officiers de justice autres que les juges peuvent et doivent jouer un rôle important. L'officier de justice subalterne du Nouveau-Brunswick pourrait signer certains documents (p.ex. les mandats d'amener émis par un juge de la cour criminelle) sans porter atteinte au principe qui veut que toute partie à un litige a le droit de soumettre son litige à un juge. Les juges de la Cour provinciale de Terre-Neuve pourraient, sans porter atteinte à ce principe, être soulagés de nombreuses tâches administratives et quasi judiciaires que leurs collègues des autres provinces n'exécutent pas. Les auxiliaires de justice peuvent exercer des pouvoirs discrétionnaires dans la mise au rôle et la présélection des affaires civiles et familiales, comme ils le font couramment à travers le Canada, dans le cadre des règles de la cour et des directives judiciaires.

Certains procureurs généraux favorables à l'unification des tribunaux de première instance au mois de juin 1990 exigeront que l'on applique le principe qui veut que toute partie a le droit d'être entendue par un juge en matière de petites créances et d'infractions au

code de la route comme cela se fait au Nouveau-Brunswick, alors que d'autres, comme le procureur général de l'Ontario à l'époque, Ian Scott, n'iront pas si loin. Il est donc clair qu'on peut établir une distinction entre le travail du juge et celui des auxiliaires de justice de manière à confier un nombre important de tâches à d'autres personnes que les juges. La ligne de démarcation qui sera tracée sera plus révélatrice des pratiques antérieures de l'endroit que des choix politiques actuels et des idéologies dominantes.

La question la plus importante est celle de savoir si dans telle ou telle province, on reconnaît l'importance des auxiliaires de justice et on utilise leurs connaissances et leur expérience, les rémunérant convenablement, les recrutant ouvertement et à travers toute la province plutôt que par le biais du réseau officieux du népotisme, leur offrant des possibilités de promotion et l'occasion de travailler dans différents domaines.

LES COURS CRIMINELLES UNIFIÉES : PERSPECTIVES D'AVENIR

Le procureur général de chacune des provinces a publiquement donné son aval au principe d'une cour criminelle unifiée dans un système judiciaire de première instance à un seul niveau, et, malgré tout, il ne semble pas que l'Alberta et le Manitoba envisagent l'unification des cours criminelles. Le procureur général du Nouveau-Brunswick a soutenu énergiquement ce principe qui a aussi été largement accepté sinon appuyé de manière active ailleurs dans la province. Il semble que ni l'engagement de longue date de l'Association canadienne des juges des cours provinciales ni celui plus récent de la Commission de réforme du droit du Canada et des procureurs généraux des provinces ne parviendront à accélérer le rythme de la réforme.

Nous aborderons plus abondamment au chapitre 8 quelques-unes des questions touchant la cour criminelle unifiée. Quels que soient les mérites ou les lacunes des propositions visant la création d'une cour criminelle unifiée, il ne fait aucune doute qu'en droit criminel, tout changement est spécialement long et ardu. Aucune action n'a été prise pour donner suite aux recommandations de la Commission canadienne de détermination de la peine malgré les arguments percutants formulés dans son rapport. Le *Code criminel* célèbre son centième anniversaire et il ne semble pas que les changements complets et détaillés recommandés par la Commission de réforme du droit du Canada pour réviser ce document vieux de cent ans seront adoptés. Le jugement controversé de la Cour suprême dans l'affaire Askov a été rendu après que le gouvernement fédéral eut choisi, en 1984, de ne pas déposer de nouveau devant le Parlement le projet de loi visant à fixer des délais limites en matière criminelle (même l'Australie, qui n'a pas de *Charte*, possède une loi qui impose des limites de temps).

L'inertie qui caractérise ce domaine du droit découle peut-être du fait qu'il est de compétence fédérale. Même si les législatures des provinces ne sont pas nécessairement plus réceptives au besoin de changement dans l'administration de la justice criminelle, au moins une ou deux provinces agiraient plus promptement que le Parlement fédéral. Il est plus probable que les questions de droit criminel retiennent moins l'attention quand les problèmes économiques sont au premier rang des priorités, que la réforme globale de ce domaine du droit s'avère très complexe et que la dimension morale du droit criminel accentue la controverse et attise l'émotion qui entourent toute modification législative.

Les législateurs devraient savoir qu'une réforme du droit criminel s'impose davantage. On peut espérer que les législateurs de chacune des provinces auront en main davantage d'informations qui leur permettront de décider si oui ou non, et dans quelles conditions, ces réformes devraient inclure une cour criminelle unifiée.

LES TENSIONS ENTRE LES SPÉCIALISTES ET LES GÉNÉRALISTES

L'une des questions les plus importantes qui se posent encore en matière d'organisation des tribunaux de première instance au Canada est celle de savoir s'il vaut mieux que les juges de spécialisent dans les domaines les plus importants du droit, soit, à l'heure actuelle, le droit civil, le droit criminel et le droit de la famille, ou s'il est préférable qu'ils travaillent à titre de généralistes en touchant à tous les domaines du droit.

On croit souvent que les partisans de l'unification des tribunaux de première instance ont un parti pris en faveur de la spécialisation, parce qu'on tient pour acquis qu'un tribunal de première instance à un niveau serait divisé selon les domaines du droit. Pourtant, l'un des arguments les plus convaincants en faveur d'une augmentation de la taille et du degré d'unification des tribunaux porte sur les difficultés qu'éprouvent les

juges des tribunaux moins unifiés et de taille plus modeste dont la charge de travail est moins variée. Deux anecdotes qui tranchent sur les quelque cent cinquante entrevues et discussions menées aux fins de la présente étude avec des juges, des avocats et des fonctionnaires de la cour illustrent ces difficultés. La première concerne un avocat criminaliste d'expérience qui avait été nommé juge à une cour supérieure de taille modeste qui entendait peu d'affaires criminelles. Il s'est rapidement retrouvé aux prises avec de nombreux dossiers en matière civile qu'il avait mis en délibéré. La situation lui paraissant difficile à supporter, il a tenté d'être nommé à un autre tribunal instruisant davantage d'affaires criminelles. Ayant essuyé un refus, il a démissionné et moins de six mois plus tard, il décédait. La seconde anecdote concerne un juge sans expérience en matière criminelle qui venait d'être nommé à la cour supérieure. Il a instruit un procès portant sur une agression sexuelle. Le jury a rendu un verdict de culpabilité, mais la Cour d'appel a renversé cette décision pour le motif que le juge s'était trompé dans son exposé au jury. Au deuxième procès, le nouveau jury a acquitté l'accusé. La victime, qui avait témoigné aux deux procès, s'est suicidée.

Pour les réformateurs, ces exemples malheureux renforcent les arguments en faveur de l'unification, puisqu'un tribunal unifié de première instance pourrait accueillir des juges spécialisés dans un grand nombre de domaines. Ils ont également soutenu qu'il faudrait nommer des spécialistes au tribunal unifié, ou encore que les juges pourraient y acquérir une certaine spécialisation ce qui assurerait un niveau élevé de connaissances et le maintien d'une excellente qualité de justice. Le tribunal pourrait affecter les juges, à sa discrétion et par roulement, à des divisions du tribunal créées officieusement, mais il ne s'agirait pas d'affectations hebdomadaires ni mensuelles. La spécialisation fait partie de la pratique actuelle du droit, selon les réformateurs, et un organisme plus important serait davantage en mesure de s'adapter à cet état de fait, tout en permettant à chacun de parfaire ses connaissances et d'évoluer graduellement.

Les opposants à l'unification prétendent qu'un tribunal de taille plus modeste, dont les divisions ne sont pas établies selon les domaines du droit mais en fonction des distinctions traditionnelles entre les affaires importantes et les affaires courantes plus nombreuses, laisserait aux juges des cours supérieures la possibilité d'acquérir une expérience de généralistes, en partie parce que le volume moins important des causes à entendre le permettrait et, en partie parce que la nature même du travail, à la fois exigeant et stimulant, attirerait les meilleurs juristes. Quel que soit leur domaine de spécialisation (ou même leur expérience en matière de litiges), ces personnes seraient efficaces, à titre de généralistes, permettant à la magistrature de contribuer à maintenir la cohérence fondamentale de l'ordre juridique. Un tribunal de première instance à un niveau, selon les opposants, remettrait en question la survie des juges généralistes. Les partisans de cette école de pensée devraient donc proposer certains changements à la compétence d'attribution des cours supérieures dans lesquelles une charge de travail équilibrée est impossible actuellement (quoiqu'ils soient peu susceptibles de recommander qu'un tiers de la charge de travail soit consacré au droit de la famille), et il se pourrait qu'ils acceptent, voire qu'ils encouragent, la présence de juges spécialisés dans les tribunaux dont le volume d'activité est plus important.

L'impression qui se dégage de la présente étude, c'est que ce sont les juges des tribunaux qui ne sont pas organisés par domaines du droit qui sont le plus satisfaits de leur travail. Lorsque les juges connaissent d'affaires touchant divers domaines, les tribunaux semblent plus efficaces, que la compétence d'attribution soit plus restreinte que celle d'une cour supérieure comme la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta ou que le tribunal rende l'ensemble des décisions juridictionnelles, comme la Cour de district du Minnesota.

On peut justifier et appuyer cette première conclusion de deux façons. Tout d'abord, des études en matière de gestion portant sur d'autres domaines ont démontré que, lorsque le travail de l'employé est enrichi et plus varié, non seulement est-il plus satisfait de son emploi, mais encore son rendement est supérieur. Il y a danger qu'une trop grande spécialisation entrave le développement professionnel de l'employé en lui imposant un point de vue étriqué et en l'empêchant d'avoir une vue d'ensemble. Deuxièmement, le moral des juges sera meilleur, tant parce qu'ils auront le sentiment que le système d'affectation des dossiers est équitable, que parce que le travail qui leur est confié est varié. Il se pourrait donc que les juges d'un tribunal apparemment généralistes se montrent démoralisés, voire amers, s'ils pensent que les dossiers les plus importants et les autres affectations très convoitées sont confiés plus souvent à un petit groupe d'individus favorisés ou même attribués en attachant trop d'importance à l'ancienneté.

D'autres conclusions donnent à penser qu'il y a des limites à l'affectation au hasard des dossiers si l'on ne veut pas mettre en péril la qualité de la justice rendue. Ainsi, la critique la plus révélatrice adressée aux tribunaux de première instance à un seul niveau du Minnesota a été formulée par des répondants de Minneapolis qui estimaient que trop souvent, l'instruction des litiges civils complexes ne donnait pas satisfaction. Cela peut expliquer pourquoi les plus grands centres commerciaux des États-Unis (tels que New York, Chicago et Los Angeles) conservent un calendrier général (en vertu duquel un juge chargé de l'affectation répartit les dossiers à sa discrétion), même si les consultants américains en gestion des systèmes judiciaires recommandent souvent l'adoption d'un calendrier individuel fondé sur un système d'affectation au hasard des dossiers.

Toutes ces conclusions et ces hypothèses appuient l'idée que l'affectation des dossiers figure parmi des composantes les plus importantes d'un tribunal de première instance bien organisé, que ce tribunal soit unifié ou non. Cette conclusion entraîne des conséquences importantes tant pour les partisans de l'unification des tribunaux de première instance que pour ceux qui s'y opposent. Le tribunal de première instance unifié qui met l'accent sur la spécialisation par l'entremise d'un système d'affectation des dossiers qui limite le roulement des juges et fait obstacle à une charge de travail variée, provoquera une baisse de la qualité de la justice. Il faut exploiter les compétences des juges d'une manière qui leur paraît équitable et qui leur permettra de parfaire leurs connaissances et d'avoir de nouvelles expériences. Une simple unification des tribunaux de première instance, sans une réforme du système d'affectation des dossiers, minera les buts visés par les partisans de cette unification.

Par ailleurs, l'expérience du Minnesota nous enseigne que les juges généralistes peuvent travailler efficacement dans un tribunal de première instance à un niveau. Il n'est pas nécessaire de restreindre les juges généralistes aux cours supérieures; au contraire, ils sont utiles même au sein du tribunal le plus unifié. Si tel est le cas, les personnes qui s'opposent à l'unification et qui sont en faveur du système actuel parce qu'il garantit que les cours supérieures sont composées de juges généralistes capables de dispenser une justice de haute qualité, devront se pencher sur les questions relatives à la qualité de la justice rendue ailleurs que dans les cours supérieures. Est-ce que les cours provinciales actuelles devraient mettre sur pied un système d'affectation des dossiers moins axé sur la spécialisation et élargir leurs domaines de compétence afin d'assurer la diversification et l'enrichissement des attributions judiciaires? Comment améliorer le recrutement et l'affectation des juges des cours provinciales afin d'augmenter leurs chances d'être nommés à une cour supérieure plus tard? Dans quelle mesure peut-on modifier la loi et les règles applicables de la cour en vue de permettre à un juge de la cour provinciale de connaître des dossiers de la cour supérieure et vice-versa? Une telle répartition des dossiers pourrait varier la charge de travail, promouvoir un sentiment d'équité et améliorer le moral des juges, tout en rendant l'administration plus flexible. Ce sont les mêmes motifs qui sous-tendent les recommandations et les pratiques actuelles visant à permettre aux juges de première instance de siéger de temps en temps en appel et aux juges du tribunal d'appel de présider de temps en temps un procès en première instance.

Tous ces moyens permettraient de modifier le système actuel des tribunaux de première instance de manière à répondre aux préoccupations de ceux qui sont en faveur d'une unification complète. Il faut éviter que la polarisation des diverses opinions sur une cour criminelle unifiée ne fasse obstacle à l'adoption de changements plus modestes qui pourraient améliorer la qualité de la justice dispensée.

L'heureuse initiative prise il y a plus de dix ans par Jules Deschênes, alors juge en chef de la Cour supérieure du Québec, qui a proposé que les juges visés par l'article 96 soient autorisés à entendre des affaires criminelles dans des provinces autres que celle où ils siégeaient, est conforme aux principes que nous avons énoncés plus haut. Le droit et la procédure en matière criminelle étant de compétence fédérale, l'adoption de la recommandation du juge Deschênes favoriserait l'interaction des provinces tout en respectant l'objet d'un système fédéral de justice en matière criminelle et le principe d'une magistrature transparente et florissante. Le Conseil canadien de la magistrature, généralement prudent en ce qui a trait à l'adoption de nouvelles orientations, s'est prononcé officiellement en faveur de cette proposition. Pourtant, les procureurs généraux des provinces s'y sont opposés et la législation fédérale nécessaire à sa mise en oeuvre n'a pas encore été déposée.

UNE RÉFORME ADMINISTRATIVE SANS L'UNIFICATION DES TRIBUNAUX DE PREMIÈRE INSTANCE : PEUT-ON RÉALISER LES MÊMES OBJECTIFS?

Au chapitre précédent, nous avons abordé divers changements administratifs qui permettraient de réaliser certains des objectifs des partisans de l'unification sans modifier la structure judiciaire. L'exemple le plus clair d'une telle réforme, observé au cours de notre enquête, est celui de la réorganisation administrative effectuée au Manitoba. Le Manitoba est en voie d'unifier les services de l'appareil judiciaire sans modifier la répartition des compétences entre la Cour du Banc de la Reine et la Cour provinciale. Les administrateurs des tribunaux du Manitoba espèrent qu'une organisation par régions et par fonctions, plutôt que par niveaux de tribunal, permettra d'augmenter l'accessibilité et l'efficacité des services administratifs des deux tribunaux de première instance.

Les changements effectués par le Manitoba tranchent considérablement sur le système d'administration judiciaire de l'État de l'Illinois. Cet État a unifié les domaines de compétence des tribunaux de première instance il y a vingt-sept ans, mais l'appareil administratif compte toujours plus de cent greffiers élus localement ainsi que leur bureau. Il est certain que les greffiers de certains comtés, qui sont dévoués à leur travail, réagissent mal au népotisme qui règne dans un trop grand nombre de ces bureaux. Dans ces conditions, même un noyau d'administrateurs judiciaires professionnels oeuvrant au palier de l'État et dans les districts les plus importants ne peut réaliser que de faibles gains, tout au plus, dans cet environnement.

Somme toute, il n'est ni nécessaire ni suffisant d'unifier les compétences des tribunaux pour implanter des modifications administratives qui soient compatibles avec les buts prônés par les partisans de l'unification.

En même temps, nos enquêtes sur le terrain indiquent très clairement que même sans l'unification des compétences des tribunaux, un certain nombre de changements qui seront apportés à la charge de travail des cours supérieures au cours des dix à vingt prochaines années modifieront encore probablement les conditions de travail qui établissaient une distinction entre les cours supérieures et les cours provinciales. Depuis toujours, les cours provinciales sont plus dispersées que les cours supérieures, c'est-à-dire qu'elles siègent dans un plus grand nombre de localités et statuent dans un plus grand isolement. Les cours supérieures sont plus centralisées, et leurs juges résident dans les villes les plus importantes et entendent des affaires plaidées par les plus gros cabinets d'avocats.

De plus en plus, on exige des tribunaux qu'ils fassent preuve d'une plus grande réceptivité non seulement dans les décisions rendues, mais dans la prestation des services judiciaires. Les services gouvernementaux de toutes sortes font face à des pressions semblables. À l'heure actuelle, les demandes les plus visibles portent sur la justice dispensée aux autochtones, et plusieurs enquêtes ont recommandé que le système judiciaire se montre plus sensible à leurs besoins. L'enquête sur Donald Marshall fils, en Nouvelle-Écosse, s'est attachée à ce thème, de même que le rapport du juge Allan Cawsey en Alberta; il devrait également être au coeur du rapport longtemps attendu de l'enquête sur la justice autochtone au Manitoba.

Les recommandations porteront peut-être surtout sur les services dispensés par la Cour provinciale en matière criminelle et sur la possibilité de nommer des juges de paix autochtones, mais le rapport abordera sans doute également la question de l'accessibilité des services des cours supérieures. Le rapport encouragera probablement les juges des cours supérieures à siéger plus souvent en région éloignée dans des installations jusqu'à présent jugées inadéquates.

L'accessibilité de la justice dans les régions moins peuplées pourrait bientôt devenir une question importante en ce qui a trait aux tribunaux unifiés de la famille. Cette question ne s'est pas posée par rapport aux tribunaux unifiés de la famille au cours des quinze dernières années. Les projets-pilotes ont été implantés exclusivement dans les villes, les juges du tribunal unifié de la famille pour l'ensemble du Nouveau-Brunswick siègent dans huit centres judiciaires et le tribunal unifié de la famille du Manitoba tenait ses séances uniquement à Winnipeg et dans le district judiciaire est jusqu'à ces deux dernières années. Aujourd'hui, le tribunal unifié de la famille du Manitoba est implanté à l'ouest et au nord de la province pour desservir, par l'entremise de juges itinérants, certains endroits où siégeaient autrefois des juges de la cour provinciale qui résidaient dans ces régions et qui avaient compétence dans certains domaines seulement du droit de la famille. La Cour du Banc de la Reine du

Manitoba a déjà dû se montrer plus flexible dans l'affectation des juges itinérants pour s'assurer que les litiges en matière familiale seront tranchés.

En matière du droit de la famille, la question de l'accessibilité des tribunaux a été soulevée dans un rapport présenté à l'Enquête sur le fonctionnement des tribunaux de l'Ontario dirigée par le juge Zuber en 1986. Voici un passage du témoignage de la superviseure d'un refuge pour femmes battues de l'île Manitoulin, dont la clientèle est composée de femmes autochtones :

[TRADUCTION] ... [Elle a] expliqué que les tribunaux siègent tellement peu souvent que la tendance à reporter les affaires (par ex. quand le mari ne se présente pas) entraîne les résultats suivants : les femmes victimes de violence ne peuvent continuer d'être hébergées dans des refuges temporaires et elles sont forcées de rentrer à la maison sans ordonnance de garde et sans même une ordonnance provisoire interdisant le harcèlement :

L'aide juridique ne sera pas accordée à [une femme] pour qu'elle se prenne un avocat, à moins que son mari ne fasse part de son intention de contester la demande. Le mari qui évite de réagir semble avoir toutes les cartes en main. [Baar, I.E., p. 120, citant Mary Nelder, superviseure, Haven House, Mindemoya (Ontario)].

Ces problèmes se sont posés devant la Cour provinciale de l'Ontario, dans une ville rurale facilement accessible par la route. Quelle serait donc l'ampleur des problèmes qu'une cour supérieure aurait à affronter dans les régions éloignées accessibles seulement par avion? Même si l'unification des tribunaux de la famille ne s'est pas largement répandue dans d'autres provinces par le passé, cela demeure encore possible au cours des dix prochaines années, et l'engagement visant à assurer l'accessibilité de la justice amènera peut-être les juges des cours supérieures à se rendre dans des endroits où ils ne sont jamais allés et à travailler dans des conditions et à des moments du jour et de l'année qu'ils ont rarement eu l'occasion de connaître.

Il est difficile de prévoir quelles autres questions relatives à l'accessibilité de la justice et à la réceptivité des tribunaux pourraient être soulevées au cours des prochaines années et avoir une incidence sur les cours supérieures et les cours provinciales. L'expansion des grands centres urbains, tels que Toronto, Montréal et Vancouver et les problèmes de transport qui en découlent, pourraient amener les justiciables à exiger que les grandes cours supérieures fusionnées siégeant dans ces centres mutent des juges dans les banlieues, telles que North York, Longueuil ou Vancouver-Nord. Les heures de travail échelonnées qui permettent aux plaideurs et aux avocats de se présenter au tribunal en soirée ou très tôt le matin, modifieront aussi les habitudes de travail.

Comme nous l'avons dit, dans l'ensemble, ces changements rendraient les cours supérieures plus accessibles et davantage semblables aux cours provinciales actuelles, même en l'absence d'une cour criminelle unifiée et sans unification des tribunaux de première instance. Les systèmes d'affectation des dossiers devront nécessairement viser la variété et la flexibilité permettant ainsi aux juges généralistes de jouer un rôle plus important. Par contre, il ne fait aucun doute que les habitudes étriquées des juges siégeant aux cours supérieures au début du vingtième siècle ne se maintiendront pas au vingt et unième siècle.

Chapitre huit

Évaluation de la cour criminelle unifiée

Le présent rapport visait surtout à recueillir des données factuelles qui permettraient d'évaluer les recommandations passées et actuelles portant sur la réforme de la structure des tribunaux de première instance au Canada. Comme les propositions de réforme actuelle mettent l'accent sur l'unification des tribunaux de première instance, recommandant l'implantation d'un seul niveau de juridiction qui remplacerait les deux ou trois niveaux que nous connaissons, les chapitres trois à cinq ont examiné à fond l'expérience américaine relative aux tribunaux unifiés (ou fusionnés) de première instance. Trois États américains ont fait l'objet d'une étude particulière, et on a procédé à un examen détaillé du contexte global et des limites de l'unification aux États-Unis. Aux chapitres 6 et 7, nous avons abordé la réforme de la structure judiciaire dans trois provinces canadiennes, tout particulièrement celles qui ont fusionné deux des trois niveaux du tribunal de première instance et regroupé les litiges en matière familiale au sein d'un seul tribunal de première instance.

En rassemblant les données factuelles, les perceptions et les opinions des participants et des participantes recueillies au cours de l'enquête menée à six endroits différents, de même que dans d'autres provinces et États, nous avons pu déceler certaines tendances. Par exemple, nous avons constaté que certains tribunaux unifiés de première instance des États-Unis et de l'Australie ainsi que quelques tribunaux fusionnés de première instance du Canada ont conservé le poste d'officier de justice subalterne. La conclusion n'est pas renversante, mais elle a le mérite d'être pertinente par rapport aux arguments invoqués à l'heure actuelle par les partisans de la réforme qui soutiennent que l'unification a l'avantage de favoriser l'égalité entre les juges. Nous avons également souligné les tendances des divers systèmes d'affectation des dossiers, parce que la spécialisation excessivement rigoureuse des tribunaux unifiés de première instance officiels a contribué, elle aussi, à l'augmentation des inégalités de statut entre les juges. Ces questions, et d'autres encore, devront faire l'objet d'une étude si une nouvelle réforme de la structure judiciaire est envisagée.

Le présent chapitre portera surtout sur les éléments dont nous disposons sur la structure des cours criminelles de première instance et sur les conséquences possibles d'une cour criminelle unifiée. Cet examen s'avère nécessaire parce que le débat actuel sur l'unification des tribunaux de première instance porte essentiellement sur le regroupement de toutes les affaires criminelles en un seul tribunal. Dans cinq des dix provinces, un tribunal unique connaît de toutes les affaires civiles; dans trois provinces, un seul tribunal instruit toutes les affaires familiales; quant aux affaires criminelles, aucune province ne les a confiées à un seul tribunal. Dans la plupart des provinces donc, il reste à regrouper toutes les affaires criminelles en un seul tribunal pour passer de deux tribunaux de première instance à un seul.

Nous ne disposons pas des éléments qui nous permettraient d'évaluer bon nombre des arguments avancés dans le débat sur l'unification des cours criminelles. Par exemple, il n'existe aucune donnée sur les distinctions qu'établit le public entre les juges des différents niveaux de juridiction; ces données permettraient d'évaluer l'argument des partisans de l'unification selon lequel les cours provinciales occupent -le bas de l'échelle- [Commission de réforme du droit du Canada, Document de travail 59, I.A., p. 16]. De plus, les renseignements dont nous disposons sont sujets à caution, à la fois parce qu'ils comportent des limitations inhérentes et parce qu'il est encore difficile de les utiliser pour analyser le bien-fondé de la création d'une cour criminelle unifiée. Par exemple, on ne saurait simplement inférer du succès connu par la fusion des cours supérieures et de comté au cours des vingt dernières années que la constitution d'une cour criminelle unifiée est faisable. Par contre, il ne faut pas faire fi des leçons que nous ont enseignées les fusions réussies.

Après une brève introduction, le présent chapitre portera sur les sujets suivants :

- Un examen des données sur la durée des procédures en matière criminelle pour déterminer si la structure actuelle des tribunaux de première instance contribue à accentuer les délais. Une première analyse permet d'avancer cette hypothèse, mais il semble que de nombreux autres facteurs entrent en jeu.

- Un examen des conditions dans lesquelles une hiérarchisation du système judiciaire contribue à la baisse du moral des juges des tribunaux inférieurs.

• Une étude des moyens adoptés en vue de s'adapter à la structure judiciaire actuelle et des questions soulevées par certaines mesures qui pourraient s'avérer plus problématiques que les problèmes qu'elles prétendent régler.

• Une étude visant à déterminer jusqu'à quel point les modifications apportées à la procédure et à l'administration, autres que l'unification des compétences judiciaires, permettent de régler les problèmes des cours criminelles.

• Un examen des conséquences de l'unification des cours criminelles sur l'ensemble de la charge de travail des tribunaux de première instance à un niveau, de même qu'une réflexion sur la question de savoir si les auxiliaires de justice (en particulier les juges de paix) pourraient s'avérer nécessaires.

LA POLÉMIQUE SOULEVÉE PAR LA COUR CRIMINELLE UNIFIÉE

«La confusion, la complexité, l'inégalité et l'inefficacité» constituent des «lacunes graves» des cours criminelles canadiennes, selon le *Document de travail* 59 de la Commission de réforme du droit du Canada. Le document de travail va plus loin, prétendant même que «s'il y a confluence de ces facteurs», on peut prévoir «l'apparition d'autres effets secondaires néfastes» y compris «l'érosion éventuelle du respect du public à l'égard des tribunaux en tant qu'institution, ainsi que l'accroissement des coûts de l'administration de la justice» [aux p. 24 et 25]. Expliquant les motifs qui l'avaient amené à se prononcer en faveur d'un tribunal de première instance unifié en matières civile, criminelle et familiale, l'ancien procureur général de l'Ontario, Ian Scott, a exprimé ces mêmes craintes tout comme l'ont fait très clairement d'autres procureurs généraux et les juges de la Cour provinciale.

Selon les opposants à une cour criminelle unifiée, ces affirmations sont erronées, mal fondées ou ne sont pas réellement liées à une solution de nature structurale. La confusion et la complexité ont été exagérées car elles n'ont nullement entravé l'efficacité des procureurs de la Couronne et des avocats de la défense. L'inefficacité, qui se manifeste surtout par des délais excessifs, peut être mieux réglée par d'autres moyens. On peut également résoudre autrement le problème des inégalités de statut entre les juges. Dans la mesure où cette inégalité est reliée à la hiérarchie du pouvoir judiciaire, les opposants prétendent qu'il y a confusion entre les niveaux de juridiction et les questions relatives à la qualité du travail et à la compétence individuelle. Les opposants, qui comptent notamment parmi leurs rangs les juges de la cour supérieure qui dirigent le mouvement, soutiennent donc que la création d'une cour criminelle unifiée n'entraînerait pas les bénéfices escomptés. Ils prétendent également qu'elle amènerait de nouveaux problèmes. Les criminalistes, avocats de la défense, craignent qu'elle mette en péril l'enquête préliminaire qui, dans un système unifié, serait présidée par un juge de la même cour que celle qui entendrait le procès.

Quel que soit le mérite de ces opinions qui s'affrontent, les opposants semblent maintenant avoir l'avantage sur les réformateurs puisque le groupe de travail de l'Association du Barreau canadien s'est montré critique à l'égard du concept et que la plupart des gouvernements provinciaux, à l'exception d'un seul, ont d'autres priorités. Néanmoins, l'adhésion apportée par le Nouveau-Brunswick à ce concept pourrait permettre de vérifier les avantages et les désavantages d'une structure unifiée dans un ressort de taille plus modeste et donc plus facile à gérer. Dans la mesure où l'unification de la cour criminelle demeure une solution de rechange plausible au statu quo, ses opposants seront peut-être amenés à recommander avec encore plus d'insistance l'adoption d'autres mesures pour régler le problème des délais excessifs, des inefficacités et des inégalités de statut.

Dans le débat sur la structure judiciaire, c'est le côté qui réussit à renverser le fardeau de la preuve qui prend l'avantage. Les réformateurs prônent la simplicité d'une structure unifiée et demandent aux opposants de démontrer la nécessité d'une structure plus complexe. En défense, les opposants sont forcés de soutenir que le système sera toujours complexe et qu'il faut trouver d'autres moyens de régler ce problème. Les opposants peuvent décider de passer à l'attaque en prétendant que le système actuel fonctionne bien et n'a pas besoin d'être changé, ce qui forcera les réformateurs à faire la preuve des lacunes du système. Quand les partisans de la réforme sont en mesure de documenter les problèmes (le public informé peut déceler rapidement et dans le détail les lacunes du fonctionnement de nos cours criminelles), les opposants soutiennent qu'on ne saurait régler les problèmes liés au système judiciaire par une réforme de la structure.

Au fur et à mesure que la fusion était implantée au cours des années 1980, le fardeau de la preuve s'est déplacé du côté des opposants qui ont été

invités à démontrer la nécessité de conserver deux tribunaux visés par l'article 96. La Commission de réforme du droit du Manitoba a adopté ce point de vue dans son rapport en faveur de la fusion. Avec l'avènement d'une cour criminelle unifiée, les opposants s'affirment davantage et prétendent qu'il faut, avant toute chose, examiner le fonctionnement du système en place.

On a critiqué le document de travail de la Commission de réforme du droit du Canada pour le motif que ses conclusions n'étaient pas fondées sur des données empiriques, car malgré des efforts louables, la Commission a été incapable d'en trouver, tel qu'il ressort du résumé de l'annexe F [I.A., aux p. 71 et 72]. Même les statistiques de l'annexe F, telles qu'elles étaient présentées, ne permettaient pas de tirer des conclusions. Une analyse des données exposées à l'annexe F porte à conclure que les cours provinciales tranchent entre 94 et 99,4 p. 100 des affaires criminelles dans les six provinces pour lesquelles des données étaient disponibles. Si l'on se fie uniquement à ces données, l'unification des cours criminelles du Canada serait déjà presque réalisée car les chiffres ne tiennent compte ni des compétences différentes des cours provinciales et des tribunaux visés par l'article 96 ni du fait que seul un tribunal visé par l'article 96 a compétence pour entendre un procès par jury.

Les enquêtes effectuées sur le terrain aux fins du présent rapport n'ont pas porté exclusivement sur le fonctionnement des cours criminelles. Elles ont toutefois permis de mieux comprendre dans quelles circonstances les différences hiérarchiques entre les juges sont importantes; nous y reviendrons. Par contre, pour obtenir des informations sur les délais et les inefficacités qui caractérisent les litiges en matière criminelle, il faut consulter d'autres sources. Les conclusions du chapitre suivant s'appuient donc sur les renseignements contenus dans une base de données portant sur plus de 2 800 dossiers criminels qui ont été recueillis aux fins d'une étude sur la durée des instances criminelles menée en 1988 et 1989 en Ontario, au Nouveau-Brunswick et en Colombie Britannique, grâce à une bourse accordée par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada. Cette étude est célèbre parce que le juge Cory, s'exprimant pour la majorité de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. Askov* et al. (le 18 octobre 1990) a invoqué certaines de ses conclusions dans les motifs de son jugement.

LES DÉLAIS ET LA STRUCTURE JUDICIAIRE DES TRIBUNAUX CRIMINELS

L'arrêt Askov a souligné les différences entre les délais des cours criminelles canadiennes et ceux des tribunaux américains, plus particulièrement les délais beaucoup plus longs du district de Brampton, en Ontario. Les délais exceptionnels constatés à Brampton ont détourné l'attention des conclusions plus fondamentales portant sur la durée des instances au Canada. Dans nombre d'affaires criminelles instruites devant les tribunaux visés par l'article 96, les délais écoulés avant le procès ou toute autre décision rendue au sujet de l'affaire sont souvent longs. Ils le sont particulièrement lorsqu'ils sont calculés à compter de la date de la première comparution devant la Cour provinciale jusqu'à la date de la décision rendue par le tribunal visé par l'article 96. Si dans la plupart des tribunaux visés par l'article 96, on croit trancher rapidement les affaires criminelles courantes, il n'en demeure pas moins que la durée totale des procédures dans les tribunaux criminels de première instance est longue.

On trouve un résumé des données pertinentes aux tableaux 8-1 et 8-2 ci-dessous. Le premier tableau indique uniquement la durée des procédures en cour supérieure, calculée à compter de la réception de la dénonciation par le tribunal visé par l'article 96 (le plus souvent, quelques jours après le renvoi à procès prononcé par la cour provinciale). Dans la première colonne, il s'agit du temps médian. La durée des procédures devant la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick étant de 72 jours ou moins pour la moitié des affaires, ce tribunal est le plus expéditif des juridictions des trois provinces. Ensuite viennent les deux tribunaux de la Colombie-Britannique et quatre des cinq tribunaux de l'Ontario qui prennent entre un mois et trois mois de plus. Seul le district de Brampton se distingue de tous les autres puisqu'en 1987, dans la Cour de district, la durée des procédures était de 423 jours ou de quatorze mois pour la moitié des affaires entendues.

Un examen du seul temps médian, cependant, ne permet pas d'avoir une idée juste du rendement global de ces tribunaux parce qu'ils peuvent être appelés à consacrer beaucoup plus de temps à l'instruction d'une proportion plus élevée des affaires criminelles qu'ils ont à entendre. Vu sous cet angle, le Nouveau-Brunswick, qui règle 90 p. 100 de ses affaires en 142 jours au plus, soit moins de cinq mois, l'emporte encore une fois. Dans cette optique également, la Cour de district de London (Ontario) a un rendement très

Tableau 8-1

Durée des procédures[a] dans les cours supérieures en matières criminelle au Canada, 1987[b]

Lieu	Médiane (en jours)	75e (centile)	90e (centile)	Pourcentage des affaires nécessitant plus de 150 jours
Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick[c]	72	102	142	9 %
Cour de comté Vancouver (C.-B.)	101	198	329	38
Cour de district London (Ontario)	105	142	202	21
Cour de district Toronto (Ontario)	133	251	409	43
Cour de district Ottawa (Ontario)	136	238	322	46
Cour de district St. Catharines (Ontario)[d]	144	233	409	47
Cour de comté New Westminster (C.-B.)	154	216	314	51
Cour de district Brampton (Ontario)	423	497	675	84

[a]La durée totale des procédures en cour supérieure comprend le nombre de jours à compter de la réception de la dénonciation devant la Cour du Banc de la Reine, de district ou de comté, jusqu'à la date du plaidoyer de culpabilité, du jugement, du désistement, de la suspension ou du rejet de l'affaire.

[b]Affaires tranchées en Ontario et au Nouveau-Brunswick en 1987 (à l'exception des affaires en [c] et [d] ci-dessous), alors qu'il s'agit du nombre d'affaires dont le tribunal a été saisi en Colombie-Britannique pour l'année 1987.

[c]Comprend toutes les décisions rendues en 1987 et en 1988 à Fredericton et à Moncton, et toutes les décisions rendues en 1987, à Saint-Jean.

[d]Comprend toutes les décisions rendues entre 1985 et 1987.

Nota: Le tableau 8-1 se compare facilement au tableau 2G dans Barry Mahoney, *Changing Times in Trial Courts* (Williamsburg, Va., *National Center for State Courts*, 1988), p. 33.

supérieur à celui de tout autre tribunal de l'Ontario ou de la Colombie-Britannique étudié, puisqu'elle instruit 90 p. 100 des affaires en 202 jours au plus (moins de sept mois).

Par contre, à Vancouver et à Toronto, l'instruction de la majeure partie des affaires prenait beaucoup plus de temps. À Vancouver, il a fallu près de onze mois (329 jours) pour statuer sur 90 p. 100 des affaires criminelles, soit trois fois plus que le temps médian. La Cour de district de Toronto a mis plus de huit mois (251 jours) pour instruire 75 p. 100 des affaires criminelles. Donc, à Toronto, 133 jours étaient nécessaires pour instruire 50 p. 100 des affaires, mais il a fallu 118 jours de plus pour mener à bien une proportion de 25 p. 100 supplémentaire, ce qui n'étonnera pas ceux qui savent qu'à cette époque, à la Cour de district de Toronto, on avait l'habitude de surcharger le rôle.

Tableau 8-2

Durée totale des procédures[a] en matière criminelle dans les cours supérieures du Canada 1987[b]

Lieu	Médiane (en jours)	75e (centile)	90e (centile)	Pourcentage des affaires nécessitant plus de 150 jours
Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick[c]	152	198	271	36 %
Cour de comté Vancouver (C.-B.)	224	335	489	65
Cour de district London (Ontario)	239	309	399	72
Cour de comté New Westminster (C.-B.)	284	387	492	85
Cour de district Ottawa (Ontario)	315	432	558	81
Cour de district Toronto (Ontario)	327	457	628	89
Cour de district St. Catharines (Ontario)[d]	349	504	667	89
Cour de district Brampton (Ontario)	607	732	896	95

[a] La durée totale des procédures comprend le nombre de jours à compter de la première comparution devant la cour provinciale jusqu'à la date de la résolution de l'affaire devant la Cour du Banc de la Reine, de district ou de comté, par un plaidoyer de culpabilité, un jugement, un désistement, une suspension ou un rejet.

[b] En Ontario et au Nouveau-Brunswick, il s'agit des causes tranchées en 1987 (à l'exception des affaires en [c] et [d] ci-dessous), alors qu'il s'agit des affaires dont a été saisi le tribunal en Colombie-Britannique pour l'année 1987.

[c] Comprend toutes les affaires tranchées, en 1987 et 1988 à Fredericton et à Moncton, et toutes les affaires tranchées de 1987, à Saint John.

[d] Comprend toutes les décisions rendues entre 1985 et 1987.

Nota: Le tableau 8-2 se compare facilement au tableau 2F dans Barry Mahoney, *Changing Times in Trial Courts* (Williamsburg, Va., National Center for State Courts, 1988), p. 32.

Il se peut que les retards les plus importants ne soient pas imputables au tribunal et il arrive que les accusés renoncent au droit d'être jugé dans un délai raisonnable, lequel est garanti par la *Charte*. Il a été impossible d'obtenir ces renseignements des dossiers de la cour qui ont servi à la collecte de données sur les délais. Toutefois, si la Cour de district de Toronto avait dû respecter une norme de huit mois en matière de délai en 1987, alors qu'elle n'accusait aucun retard par rapport aux tribunaux visés par l'article 96 ailleurs en Ontario et en Colombie-Britannique, près d'une affaire sur quatre dont elle était saisie aurait pu être en mauvaise posture.

Le tableau 8-2 fait état de la période de temps totale écoulée entre la première comparution devant la cour provinciale et la décision rendue pour les affaires décrites au tableau 8-1. Bien entendu, la durée totale sera un peu plus longue que la durée des procédures en cour supérieure seulement, mais d'après le tableau, les temps médians représentent plus du double dans tous les cas, sauf à New Westminster

Tableau 8-3

Durée des procédures en cour supérieure pour 75 p. 100 des affaires criminelles instruites par les tribunaux dans des localités canadiennes, américaines et australiennes

Localité	75e centile (en jours)
San Diego, Californie	72
Detroit Michigan (Recorders Court)	80
Dayton, Ohio	85
Nouveau-Brunswick (Cour du Banc de la Reine)	102
Nouvelle-Orléans, Louisiane	105
Phoenix, Arizona	105
Portland, Oregon	108
London, Ontario (Cour de district)	142
Oakland, Californie	144
Wichita, Kansas	156
Wayne County, Michigan	158
Minneapolis, Minnesota	162
Pittsburgh, Pennsylvanie	165
Providence, Rhode Island	175
Cleveland, Ohio	185
Vancouver, C. -B. (Cour de comté)	198
New Westminster, C. -B. (Cour de comté)	216
St. Catharines, Ontario (Cour de district)	233
Jersey City, New Jersey	234
Ottawa, Ontario (Cour de district)	238
Toronto, Ontario (Cour de district)	251
Miami, Floride	257
Bronx, New York	277
Newark, New Jersey	294
Victoria, Australie	381
Brampton, Ontario (Cour de district)	497
Boston, Massachusetts	665

Voir les notes au bas du tableau 8-1.

(Colombie-Britannique) et à Brampton où la durée médiane des procédures devant la cour supérieure était la plus longue. On n'enregistre pas une augmentation aussi prononcée des délais pour l'instruction de 75 et 90 p. 100 des affaires, ce qui peut vouloir dire que les cours provinciales complètent la plupart des enquêtes préliminaires en moins de temps qu'il n'est nécessaire aux tribunaux visés par l'article 96 pour rendre une décision finale. Mais la durée totale du processus judiciaire demeure toujours très longue. À St. Catharines, par exemple, où le barreau ne s'est jamais plaint, il fallait compter près d'une année avant qu'une décision ne soit rendue dans la moitié des dossiers.

Comment expliquer l'absence de plaintes émanant de St. Catharines ou d'autres localités qui accusent des délais semblables? Il se peut, quoique cette conclusion soit fort douteuse, que le public ne

Tableau 8-4

Durée totale des procédures pour 75 p. 100 des affaires criminelles instruites par les cours supérieures dans des localités canadiennes, américaines et australiennes

Localité	75e centile (en jours)
Portland, Oregon	89
Dayton, Ohio	101
Detroit Michigan (Recorders Court)	109
Phoenix, Arizona	125
San Diego, Californie	132
Nouvelle-Orléans, Louisiane	142
Wichita, Kansas	156
Minneapolis, Minnesota	162
Nouveau-Brunswick (Cour du Banc de la Reine)	198
Pittsburgh, Pennsylvanie	202
Cleveland, Ohio	207
Oakland, Californie	211
Providence, Rhode Island	224
Miami, Floride	241
Jersey City, New Jersey	264
Wayne County, Michigan	296
London, Ontario (Cour de district)	309
Vancouver, C.-B. (Cour de comté)	335
New Westminster, C.-B. (Cour de comté)	387
Ottawa, Ontario (Cour de district)	432
Toronto, Ontario (Cour de district)	457
Newark, New Jersey	486
St. Catharines, Ontario (Cour de district)	504
Victoria, Australie	645
Brampton, Ontario (Cour de district)	732

Voir les notes au bas du tableau 8-2.

s'en soucie guère. Ce phénomène est probablement davantage lié au fait que le Barreau ne s'inquiète pas tant et aussi longtemps qu'il y a des dates de procès disponibles au moment où les avocats sont prêts. On a souvent tendance à s'habituer à une certaine façon de procéder en matière judiciaire et à s'attendre à ce que les choses se passent ainsi. C'est ce qu'il est convenu d'appeler, à l'heure actuelle [TRADUCTION] «*la culture juridique locale*». Cela pourrait expliquer pourquoi le problème des délais en cour provinciale est particulièrement difficile à régler en Ontario. Dans de nombreux endroits de la province, un délai de six mois entre la première comparution et le renvoi à procès est tout à fait acceptable, alors que, dans d'autres provinces, on y verrait le signe avant-coureur d'une crise imminente. Si, dans une localité quelconque, il y avait un délai de six mois avant le renvoi à procès et un autre délai de six mois avant le jugement, le processus prendrait une année entière, période plutôt longue dans le cas d'une affaire typique, même si chaque tribunal a respecté les limites de temps «acceptables».

Pour évaluer la progression des instances criminelles dans les trois provinces, on peut, par exemple, comparer les chiffres des tableaux 8-1 et 8-2 à des données similaires sur les tribunaux d'autres localités. De vastes études, effectuées aux États-Unis, fournissent des données sur plusieurs tribunaux américains de première instance et des données ont également été recueillies sur l'État de Victoria, en Australie (y compris sur la ville de Melbourne). Le ministère du *Lord Chancellor* a recueilli des données sur les Cours de la Couronne en l'Angleterre et au pays de Galles, mais ces chiffres ne sont pas comparables et feront donc l'objet d'une étude séparée ci-dessous.

On trouve aux tableaux 8-3 et 8-4 ci-dessous un classement de divers lieux de séance canadiens, américains et australiens établi en fonction de la durée des procédures pour 75 p. 100 des affaires criminelles. Au tableau 8-3, les tribunaux sont classés en fonction de la durée du processus judiciaire dans les cours supérieures et le tableau 8-4 indique la durée totale des procédures. Les tribunaux canadiens apparaissent en caractères gras et les tribunaux américains en caractères ordinaires; les données sur l'État de Victoria, en Australie, sont soulignées.

Le classement se comprend facilement. Au tableau 8-3, qui mesure uniquement la durée des procédures dans les cours supérieures, on constate que la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick est plus expéditive que l'ensemble des tribunaux, à l'exception de trois tribunaux américains, et que la Cour de district de London (Ontario) a un rendement supérieur à celui du deux tiers des tribunaux américains (12 sur 18). Les six autres tribunaux canadiens occupent un rang bien inférieur. Treize des dix-huit tribunaux américains sont plus expéditifs que les deux cours de comté de la Colombie-Britannique. Dans tous les tribunaux canadiens, à l'exception de la Cour de district de Bramptor la durée des procédures est moins longue que dans l État de Victoria, en Australie. D'après le tableau 8-3, Brampton se classe tout de même devant une ville américaine, soit Boston (Massachusetts). Toutefois, une étude plus récente révèle que Boston a réduit ce délai à moins de 430 jours, soit deux mois de moins que le délai de 1987 de Brampton [Goerdt, II.A., p. 56].

Ainsi, en ce qui a trait aux huit cours supérieures canadiennes, sauf deux exceptions de taille, la durée des procédures est beaucoup plus longue que dans les tribunaux américains, et si on avait comparé les temps médians, le rendement canadien serait plus faible encore. Par contre, un examen comparatif de la durée totale (tableau 8-4) révèle une performance plus piètre encore des tribunaux canadiens. Le Nouveau-Brunswick occupe un rang moyen et son rendement est supérieur à celui de huit des 16 tribunaux américains, alors que London (Ontario) accuse des retards plus importants que 15 des 16 tribunaux américains. En fait, parmi les 16 tribunaux américains, seul le tribunal de Newark (New Jersey) signale une durée totale des procédures plus élevée que les tribunaux des sept localités de l'Ontario et de la Colombie-Britannique qui ont fait l'objet de l'étude.

Examinés ensemble, les tableaux 8-3 et 8-4 révèlent que le cheminement des instances criminelles au Canada est comparativement plus long lorsqu'on tient compte de la durée totale des procédures plutôt que de la seule durée des procédures devant la cour supérieure. En d'autres mots, aux États-Unis, le processus de réception des causes dans les tribunaux inférieurs ajoutent moins de temps à la durée totale des procédures en matière criminelle, que celui des cours provinciales au Canada. Seulement deux des villes américaines figurant sur le tableau ont une cour criminelle unifiée, soit Wichita et Minneapolis; à Miami, on procède par citation directe dans le cas de *felonies*, ces affaires étant instruites directement par les cours supérieures. Ainsi, la progression plus rapide des instances aux États-Unis semble être due principalement au caractère plus expéditif du processus de réception des causes qu'à la rapidité des procédures en cour supérieure.

L'écart entre les procédures des tribunaux inférieurs du Canada et des États-Unis reflètent les approches assez différentes que les États américains et les provinces canadiennes ont adoptées au cours de la dernière génération. Au Canada, la compétence exercée par les cours provinciales a augmenté en même temps que leur importance; aux États-Unis, les cours criminelles qui reçoivent les affaires se sont atrophiées. Aucun des systèmes judiciaires des États figurant au tableau 8-4 n'autorise les tribunaux inférieurs à connaître des *felonies*; au contraire, les cours provinciales canadiennes instruisent davantage d'affaires concernant des actes criminels que les tribunaux visés par l'article 96. Au fur et à mesure que les cours provinciales canadiennes augmentent en importance, les procédures deviennent ou demeurent plus compliquées que celles des tribunaux inférieurs expéditifs des États-Unis.

Il se peut également que les différences entre le Canada et les États-Unis, en matière d'administration judiciaire, aient un impact déterminant sur la

durée totale plus longue des procédures criminelles au Canada. Chaque niveau des tribunaux canadiens possède son propre juge en chef, et on se soucie très peu de coordination entre les deux tribunaux. Aux États-Unis, le juge en chef de la plus haute cour de l'État est généralement responsable de l'administration de tous les niveaux des tribunaux de première instance. Ainsi, dans l'ensemble, on accorde plus d'attention au processus judiciaire pris globalement qu'au Canada.

L'importance relative de ce deuxième facteur pourrait s'accentuer si on examine la progression des instances criminelles en Angleterre et au pays de Galles. La *Crown Court*, qui exerce une compétence exclusive en matière de *felonies*, est très expéditive dans l'ensemble du pays. D'après les rapports annuels du ministère du *Lord Chancellor*, responsable de l'administration de ce tribunal, en 1988 et 1989, [TRADUCTION] *«en moyenne, le temps écoulé»* dans les six régions entre [TRADUCTION] *«la date du renvoi à procès jusqu'au début de l'audition»* était d'un peu plus de douze semaines, soit moins de quatre-vingt-dix jours. Au pays de Galles et à Chester, les délais moyens étaient d'un peu moins de huit semaines en 1989. À Londres, le délai était de quatre semaines de plus que dans toutes autres régions, soit 17,4 semaines, ce qui constitue une diminution par rapport à 1988 alors qu'il était de 18,6 semaines.

Pour diverses raisons, les chiffres publiés par le ministère du *Lord Chancellor* ne sont pas à strictement parler comparables à ceux du tableau 8-1. Par exemple, le calcul du délai s'arrête à l'audition et non à la date de la conclusion des affaires. Néanmoins, il semblerait, d'après ces chiffres, que la *Crown Court* procède très rapidement. Par contre, les données n'indiquent pas la durée de la période qui commence à la première comparution et se termine au renvoi à procès devant les cours de magistrat. Les données portant sur les cours de magistrat sont moins détaillées, mais elles montrent que les délais, qui sont en moyenne d'environ 120 jours pour l'ensemble entre la première comparution et le renvoi à procès, sont plus longs que devant la *Crown Court*.

L'absence de statistiques équivalentes et les délais plus longs s'expliquent en partie par le fait que les cours de magistrat sont administrées par un autre ministère, le *Home Office*, dont le ministre est membre du Cabinet. La division entre la magistrature des deux tribunaux est donc accentuée par le clivage entre les deux administrations. Paradoxalement, la *Crown Court* qui a été louée pour avoir regroupé divers juges (juges de la Haute Cour, juges des cours de comtés et les *recorders*) en une seule cour criminelle bien administrée, a négligé le groupe le plus nombreux d'auxiliaires de justice, soit celui des magistrats non professionnels. La rapidité de la progression des affaires devant la *Crown Court* est donc atténuée par les délais importants des cours de magistrat, délais d'autant plus étonnants qu'il y a enquête préliminaire dans un faible pourcentage seulement des causes dans lesquelles l'accusé est renvoyé à son procès devant la *Crown Court*.

La présente analyse permet de penser que lorsqu'une affaire criminelle importante est entendue successivement par deux tribunaux de première instance indépendants, en pratique, le temps de cheminement de l'instance, du début des procédures à leur conclusion est plus long. Cela ne veut pas dire que la création d'une cour criminelle unifiée réduirait automatiquement les délais, mais il est certain que la nouvelle structure permettrait d'adopter des moyens efficaces pour réduire la durée des procédures pour les affaires autrefois instruites par les deux tribunaux de première instance. Par ailleurs, les données sur les États-Unis révèlent que dans le cas d'un tribunal de première instance à deux niveaux, structure judiciaire courante aux États-Unis encore aujourd'hui, les délais sont beaucoup moins longs quand les juges et les administrateurs prennent en considération l'ensemble du système judiciaire, plutôt que de s'attacher à une seule des deux étapes.

Cette partie du rapport a été consacrée principalement aux conséquences d'un processus judiciaire en deux étapes sur la progression des instances criminelles. Il s'écoule davantage de temps avant qu'une décision finale soit rendue dans un système judiciaire comportant deux tribunaux, mais ces délais plus importants ne sont pas imputables à ce seul facteur. Une des principales variables expliquant la longueur des délais est le nombre de comparutions : plus il y en a, plus le cheminement des affaires est long. Les procédures se déroulent plus rapidement lorsque l'accusé plaide coupable que lorsque l'affaire est jugée par un jury. Quand l'accusé est placé en détention, les délais sont moins longs que s'il est en liberté. Ces conclusions n'ont rien d'étonnant pour ceux qui connaissent bien les rouages des cours criminelles canadiennes. Néanmoins, elles nous rappellent que les caractéristiques propres aux affaires criminelles et le processus judiciaire au criminel continueront de freiner la progression des litiges, que les cours de première instance soient unifiées ou non.

Toutefois, un système judiciaire comportant deux tribunaux de première instance distincts, administrés séparément, entraîne d'autres effets qui retardent la progression des affaires criminelles. Par exemple, l'accusé qui préfère retarder la décision finale qui sera rendue à son sujet, peut tirer parti du système actuel en optant d'abord pour un procès par jury devant un tribunal visé par l'article 96, pour ensuite choisir d'être jugé par un juge seul, en vue de plaider coupable. Cela arrive couramment dans certaines provinces et c'est une stratégie de défense bien connue.

Les données concernant les cinq cours de district de l'Ontario ne laissent aucun doute sur l'application de cette stratégie. Un examen des renvois à procès dans les cinq localités où siègent ces cours révèle que l'accusé a renoncé à l'enquête préliminaire dans 39 à 49 p. 100 des cas. Toronto compte le plus haut taux de renonciation, soit 48,6 p. 100, suivi par Ottawa, avec 48,2 p. 100. Nous avons ensuite séparé les affaires entendues par les cinq tribunaux en deux groupes pour examiner d'une part, les affaires comportant une enquête préliminaire et d'autre part, les affaires où l'accusé y avait renoncé. Ceux qui s'imaginaient que, sans enquête préliminaire, la période allant de la première comparution au renvoi à procès serait moins longue, seront bien déçus des résultats. Dans les affaires comportant une enquête préliminaire, le temps écoulé entre la première comparution et le renvoi à procès était le même que dans les instances où l'accusé y avait renoncé. À la réflexion, cela n'a rien d'étonnant puisqu'en Ontario, on ne renonce habituellement pas à l'enquête préliminaire au moment où la première date d'audience est fixée, mais plus tard au cours du processus judiciaire.

Nous avons d'abord été étonnés du fait que dans les affaires où l'accusé avait renoncé à l'enquête préliminaire, les délais encourus par la cour de district était moins longs pour chacune des cinq localités de l'Ontario. Un observateur a suggéré que le retard était peut-être dû à la préparation de la transcription de l'enquête préliminaire. D'autres encore ont proposé qu'il y avait plus de chances que l'accusé renonce à l'enquête préliminaire s'il souhaitait plaider coupable à une époque ultérieure ou devant un juge d'une autre cour.

Pour vérifier ces deux explications contradictoires, on s'est demandé si la cour de district rendait des décisions différentes selon qu'il y avait eu ou non enquête préliminaire. Si le pourcentage de plaidoyers de culpabilité inscrits devant la cour de district est plus élevé lorsqu'il y a renonciation à l'enquête préliminaire, ce sera un argument de plus en faveur de la théorie voulant qu'il s'agisse d'une stratégie de défense. Si le pourcentage est le même, l'explication la plus plausible du délai sera le temps de préparation de la transcription. En fait, un nouvel examen des données a révélé que dans chacune des cinq cours de district, les plaidoyers de culpabilité étaient plus nombreux quand l'accusé avait renoncé à l'enquête préliminaire.

En Ontario donc, il semble que l'existence d'un tribunal de première instance à deux niveaux en matière criminelle ait amené l'élaboration d'une stratégie de défense visant à profiter des lenteurs de la justice. Il est impossible de déterminer si des stratégies similaires existent dans d'autres provinces à la lumière des données dont nous disposons sur la durée des procédures. Tout d'abord, en Colombie-Britannique, les accusés ne renoncent pas à l'enquête préliminaire. On tient celle-ci dans 98 p. 100 des affaires entendues à Vancouver et à New Westminster qui ont fait l'objet de la présente étude. On y a renoncé un peu plus souvent au Nouveau-Brunswick (dans 20 p. 100 des affaires), mais les chiffres sont trop peu élevés pour nous permettre de conclure à l'existence d'une stratégie. Certains commentaires recueillis donnent à penser qu'il arrive que les accusés tirent avantage du système judiciaire à deux niveaux. Il y a dix ans, il fallait attendre treize mois avant qu'une date soit fixée pour un procès criminel devant la Cour provinciale de Hull (Québec). Grâce à une action concertée au cours des deux années suivantes, le temps d'attente a été réduit à plus de la moitié, mais le nombre d'accusés qui ont choisi d'être jugés par un juge et un jury devant la cour supérieure a augmenté.

LA HIÉRARCHIE JUDICIAIRE ET LE STATUT INFÉRIEUR DE CERTAINS JUGES

On pourrait discuter longtemps de la question de savoir si une cour criminelle de première instance à deux niveaux contribue à la création de délais inutiles. Même si les données ci-dessus indiquent certaines tendances, elles sont sujettes à diverses interprétations, et nous espérons qu'elles constituent seulement une première étape vers une analyse systématique du processus criminel au Canada. En même temps, il est utile d'avoir accès à des données que nous pouvons comparer à notre expérience et aux connaissances intuitives que nous avons du fonctionnement du système

judiciaire. Il n'y a aucune donnée qui permette de vérifier dans quelles circonstances la hiérarchie judiciaire contribue à la baisse du moral des juges des tribunaux inférieurs.

Malgré l'absence de données quantitatives (même les résultats d'un sondage pourraient s'avérer intéressants), les enquêtes sur le terrain ont permis d'identifier certaines tendances qui sont peut-être plus répandues. Les systèmes judiciaires dans lesquels on conteste le plus les inégalités entre les juges des divers tribunaux sont ceux qui ont réussi à assurer aux tribunaux inférieurs un effectif professionnel. Par exemple, le mouvement en faveur d'un tribunal à un niveau était plus répandu dans le Minnesota que dans l'Illinois ou le Dakota du Sud, parce que les cours municipales et de comté du Minnesota avaient déjà fait l'objet d'une réorganisation, qu'elles s'étaient développées et qu'elles disposaient d'un personnel à plein temps composé de juges d'expérience ayant une formation juridique. Les deux autres États sont passés directement d'un réseau de juges non juristes et à temps partiel à un tribunal unifié de première instance, de sorte qu'ils ont conservé une hiérarchie composée de juges de circuit et de juges associés, ou de juges et de magistrats, système qui est mieux accepté par les juges subalternes depuis de nombreuses années.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les juges des cours provinciales du Canada se soient prononcés aussi vigoureusement en faveur d'un tribunal unifié de première instance. Le taux de juges professionnels est depuis longtemps beaucoup plus élevé que celui de la plupart des tribunaux inférieurs des États-Unis. Alors qu'on trouve encore des juges non juristes dans plusieurs États américains, aucun juge non professionnel n'a été nommé au Canada depuis que Terre-Neuve a abandonné cette pratique, il y a dix ans. D'ailleurs, contrairement aux États américains ayant recours à des juges non juristes, Terre-Neuve envoyait ses juges non juristes de la Cour provinciale au *Dalhousie Law School* lorsqu'ils avaient siégé pendant trois années. Les juges de la Cour provinciale sont probablement bien plus sensibles à toute marque d'infériorité du fait de l'accent mis sur la formation juridique, de l'obligation d'avoir été admis au barreau depuis cinq ou dix ans et de leur nomination à titre inamovible à un poste à temps plein jusqu'à l'âge fixé pour la retraite.

Ainsi, les mêmes mesures qui ont servi à améliorer le statut des juges nommés par les provinces ont peut-être contribué à ce phénomène qu'il était convenu d'appeler, il y a une génération, [TRADUCTION] *«la révolution des nouvelles attentes»*. L'existence même des propositions visant la création d'un tribunal de première instance unique comportant une seule catégorie de juges habilités à connaître toutes les affaires criminelles, reflète les changements considérables survenus dans les tribunaux canadiens depuis un peu plus de vingt ans.

Mettons en contraste ces recommandations relatives à une cour criminelle unifiée avec les recommandations du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle formulées dans le rapport *Justice pénale et correctionnelle : un lien à forger*, publié le 31 mars 1969. Ce comité était présidé par le juge Roger Ouimet de la Cour supérieure de Montréal; son vice-président était l'avocat criminaliste G. Arthur Martin de Toronto, qui depuis, a poursuivi une brillante carrière à la Cour d'appel de l'Ontario. Le rapport portait sur un large éventail de questions relatives à la justice criminelle. «Le tribunal criminel» faisait l'objet d'un chapitre de dix pages sur vingt-cinq chapitres que comprenait le rapport.

Ce chapitre mettait l'accent sur les cours de magistrat des provinces, et recommandait plusieurs changements qui portaient plutôt sur l'adoption de normes nationales pertinentes que sur une réforme des structures. Les normes proposées en disent long sur l'absence de statut de professionnel des juges des cours de magistrat à la fin des années 1960 :

> Le juge de juridiction criminelle doit avoir une formation juridique. [I.A. p. 178]
>
> Le juge ne doit pas être exposé à ce qu'on le considère comme faisant partie de l'appareil policier.
>
> Le tribunal ne doit pas être confondu avec le poste de police [I.A. p. 179]
>
> On doit éviter la confusion. [I.A. p. 182]

Dans un paragraphe consacré aux installations matérielles, l'auteur note que la ventilation et l'acoustique sont en conflit l'un avec l'autre car dans beaucoup de salles d'audience, la seule façon d'aérer consiste à ouvrir les fenêtres, ce qui laisse entrer le bruit. [I.A., p. 181]

Le rapport Ouimet rend bien l'atmosphère d'un tribunal municipal souvent présidé par un juge non juriste et fréquemment situé dans les mêmes locaux que l'appareil policier. Cela semble bien loin des cours

supérieures de l'époque. Il eut été impossible d'imaginer, en 1969, que le procureur général de la province la plus peuplée du pays proposerait vingt ans et un mois plus tard la fusion des tribunaux qui allaient remplacer les anciennes cours de magistrat et la Haute cour de justice. À l'heure actuelle, partisans de la réforme et opposants prennent cette proposition très au sérieux.

D'autres situations, cependant, n'ont peut-être pas subi des modifications aussi radicales. La partie la plus longue du chapitre portant sur le tribunal criminel est consacrée au développement du thème suivant : «Les retards doivent être évités» [I.A., p. 183]. Entre autres, le comité exprime l'idée que : «dans nombre de tribunaux au Canada, personne ne semble être responsable de l'administration» [page 184] et de conclure : «[B]ien que, dans un grand nombre de municipalités, le procureur de la Couronne fixe l'ordre d'audition des causes, il vaudrait mieux confier à un magistrat la tâche de réduire les délais.» [page 183]

Cette analyse explique pourquoi les questions relatives au statut et au moral de l'effectif sont devenues plus importantes dans les cours provinciales canadiennes, mais elle ne propose aucune solution de rechange pour régler ces problèmes. Si la baisse du moral des juges est due en partie au fait que la cour provinciale est composée davantage de juristes compétents, il se trouverait peu de gens pour proposer de retirer à cette cour son caractère professionnel. (Toutefois, l'avocate américaine spécialiste des sciences politiques, Marie Provine, dans Judging Credentials [II. A.], s'est prononcée en faveur des juges non juristes dans l'État de New York.) Les enquêtes sur le terrain nous amènent à proposer d'autres solutions. Dans l'Illinois il arrive souvent, par exemple, qu'un juge de circuit associé soit promu au rang de juge de circuit, si bien que dans cet État, on sait que le poste de juge associé permet d'acquérir une certaine formation. Un juge associé d'expérience qui est qualifié peut également se voir confier un grand nombre d'affaires de compétence générale. Au Minnesota, avant l'unification, il arrivait souvent qu'un juge municipal ou un juge de comté soit nommé à la cour de district, ce qui a amené les opposants à la réforme à soutenir qu'un des principaux avantages d'un système à deux niveaux était justement de permettre aux juges d'acquérir une certaine expérience dans les tribunaux inférieurs, principalement à Minneapolis. Il convient toutefois de remarquer que les chances d'avancement n'ont pas empêché les juges de comté et les juges municipaux à continuer d'exiger un tribunal de première instance à un niveau.

Au contraire, au Canada, les juges des cours provinciales sont rarement nommés plus tard à un tribunal visé par l'article 96. Les quelques rares exemples qui viennent à l'esprit ne font qu'illustrer le caractère exceptionnel de l'événement. L'avocat qui accepte d'être nommé juge à la cour provinciale doit se rendre compte qu'il s'engage dans une carrière tout à fait à part. Il est possible que cette situation reflète les différences entre les domaines du droit confiés aux tribunaux visés par l'article 96 et ceux qui sont du ressort des cours provinciales. Le juge de la cour provinciale acquiert une connaissance particulière des domaines du droit qui relèvent moins souvent des tribunaux visés par l'article 96, de telle sorte que l'avocat qui refuse d'être nommé juge et qui continue d'exercer sa profession en pratique privée pendant dix ans encore, a peut-être plus de chances d'être nommé à un tribunal visé par l'article 96. À cause de cette situation, lorsqu'il y a des postes disponibles dans les cours supérieures on ne prend pas assez en considération d'excellents juges nommés par les provinces.

Le processus de sélection utilisé au Canada contribue peut-être à cette situation. Tous les juges de district et de comté du Minnesota sont nommés par le gouverneur de l'État et non par deux paliers différents de gouvernement, comme c'est le cas au Canada. Toutefois, le gouvernement fédéral des États-Unis nomme plus souvent des juges des différents États aux tribunaux fédéraux que ne le fait le gouvernement fédéral canadien en nommant des juges de la cour provinciale à des tribunaux visés par l'article 96. Par conséquent, le double processus de sélection n'explique pas tout.

Il serait utile de savoir dans quelles provinces le nombre des juges des cours provinciales nommés à des tribunaux visés par l'article 96 est le plus élevé, pour déterminer si le processus de sélection et de nomination de la province exerce une certaine influence. La Colombie-Britannique et le Québec, dont les organismes responsables de la sélection des juges ont acquis une longue et heureuse expérience, comptent davantage d'anciens juges de la cour provinciale nommés à la cour supérieure que les autres provinces, ce qui permet de penser que l'existence d'un processus efficace et permanent de sélection joue peut-être un rôle important dans l'augmentation du nombre de juges des cours provinciales nommés à un tribunal visé par l'article 96. En Colombie-Britannique, dix juges nommés en application de l'article 96, dont un juge de la Cour d'appel, siégeaient autrefois à la Cour provinciale. Ainsi la détermination des gouvernements provinciaux à choisir les juges parmi les personnes les plus qualifiées et les plus

estimées, après avoir favorisé les mises en candidature et la sélection des candidats par le biais d'un processus imposant le respect, devrait augmenter substantiellement les chances de poursuivre une carrière à la cour supérieure.

Au chapitre précédent, nous avons soutenu qu'avec l'attribution de tâches judiciaires plus diverses et enrichies on pouvait espérer améliorer le moral au sein des tribunaux visés par l'article 96. Nous avons mentionné les lois provinciales qui permettent aux juges nommés en application de l'article 96 de siéger à la cour provinciale. On pourrait peut-être réaliser les mêmes gains si les provinces permettaient aux juges de la cour provinciale d'entendre des affaires qui sont du ressort des tribunaux visés par l'article 96, tout comme les juges associés de l'Illinois se voient confier des dossiers normalement attribués aux juges de circuit. Ce type d'échange devrait être possible malgré les limites de nature constitutionnelle imposées par l'article 96. Il est peu probable que la Constitution exige qu'un juge provincial soit nommé en application de l'article 96 pour statuer sur les diverses affaires criminelles, civiles et familiales dont sont saisies, à l'heure actuelle, les cours supérieures des provinces (par exemple, les procès criminels devant juge seul, les affaires civiles de moins de 20 000 $ et tout autre litige, par consentement).

Ces solutions visant à régler les problèmes de statut et de moral identifiés par la Commission de réforme du droit du Canada par le biais d'une cour criminelle unifiée ne s'avéreront peut-être par tout à fait efficaces. Mais puisque ces solutions sont peu souvent adoptées (nomination à un tribunal supérieur) ou jamais prises en considération (réaffectation), on comprendra l'étendue du fossé qui divise les deux niveaux de tribunaux de première instance dans la plupart des provinces. Si ces mesures permettent d'améliorer la qualité de la justice rendue par les tribunaux de première instance actuels, il faut espérer que les présents conflits qui portent sur l'organisation judiciaire et des principes d'action ne feront pas obstacle à leur adoption.

LA STRUCTURE JUDICIAIRE ACTUELLE : UN DÉFI

Les données relatives à la progression des instances criminelles analysées précédemment permettent de penser que les délais s'allongent lorsque deux tribunaux interviennent dans le processus et que la stratégie de la défense vise souvent à faire entrer en jeu le second tribunal. Ces deux éléments méritent une attention particulière puisque, face à cette situation, les tribunaux visés par l'article 96 ont adopté des solutions qui d'une part pourraient augmenter les délais et d'autre part, restreindre les choix auxquels l'accusé a droit.

Certains observateurs prétendent qu'il est normal que le temps écoulé entre le début de l'affaire et sa conclusion soit plus long lorsqu'il s'agit d'affaires instruites par les tribunaux visés par l'article 96. À leur avis, ce retard s'expliquerait tout simplement du fait que les tribunaux visés par l'article 96 connaissent des affaires plus complexes, qui exigent une préparation plus sérieuse, une communication plus complète de la preuve et un procès plus long, alors que les procès en cour provinciale comportent moins de témoins et sont plus susceptibles de déboucher sur des plaidoyers de culpabilité. Les deux tribunaux entendent des affaires faisant entrer en jeu des peines sévères, mais si les tribunaux visés par l'article 96 connaissent d'affaires plus complexes, le temps nécessaire à la préparation de l'affaire, à la fois par la Couronne et par la défense, sera nécessairement plus long.

L'argument a le mérite d'être logique, mais il ne reflète pas la situation réelle en ce qui a trait aux tribunaux visés par l'article 96. Un grand nombre des affaires entendues par ces tribunaux ne sont pas sensiblement différentes des actes criminels jugés par les cours provinciales. Une première analyse des affaires réunies aux fins de l'étude empirique qui a porté sur trois provinces canadiennes, révèle que, dans plus de la moitié des procès à l'issue desquels l'inculpé a été déclaré ou a plaidé coupable, la sentence prononcée a été de moins de six mois de prison, peine qui aurait pu être imposée dans une poursuite pour infraction sommaire. De plus, une infime partie du retard en matière criminelle est imputable au temps de préparation des avocats; la plupart des délais sont dus au report dans le temps d'événements qui auraient pu se passer des semaines ou des mois plus tôt si un juge avait été disponible ou si les avocats de la Couronne ou de la défense, trop occupés, n'avaient pas consacré leur temps à d'autres affaires.

Les juges nommés en application de l'article 96 savent qu'ils sont souvent appelés à statuer sur des affaires criminelles qui pourraient tout aussi bien (voire même, mieux encore) être instruites en cour provinciale, sans prendre inutilement le temps d'un deuxième tribunal. Il en résulte que les juges et les tribunaux visés par l'article 96 ont adopté certaines pratiques visant à éviter de consacrer selon eux, trop de temps à une affaire et visant également à éliminer les délais inutiles entre le début et la conclusion d'une affaire. Nous allons examiner deux types de pratiques.

Dans de nombreux tribunaux de première instance, l'accusé peut connaître, grâce à certains mécanismes, la sentence qui sera probablement proposée par la Couronne suite à une déclaration de culpabilité ou à un plaidoyer de culpabilité. Ces mécanismes permettent à l'accusé de décider s'il préfère inscrire un plaidoyer de culpabilité immédiatement plutôt que de subir un procès. Dans les cours criminelles, les avocats ont l'habitude de discuter avant le procès de la sentence possible. En Ontario, les juges nommés en application de l'article 96 discutent de la peine qui pourrait être prononcée suite à un plaidoyer de culpabilité au moment de la conférence préparatoire au procès.

Si le tribunal juge que la fréquence et le nombre des procès augmentent, on encouragera peut-être les plaidoyers de culpabilité. Le juge qui préside à une procédure préparatoire au procès pourra s'exprimer sur la sévérité de la peine et engager vivement l'accusé à inscrire un plaidoyer de culpabilité plutôt que de subir son procès. Le coordonnateur des rôles pourra affecter les dossiers à un juge dont les habitudes, en matière de peine, favorisent les plaidoyers de culpabilité. Par contre, on pourra s'attendre à ce que l'avocat de la défense qui constate ces pratiques par le tribunal visé par l'article 96 conseille à son client de choisir d'être entendu par ce tribunal, plutôt que par la cour provinciale, dans l'espoir d'une peine plus légère à la suite d'un plaidoyer de culpabilité. Dans ce cas, le tribunal visé par l'article 96 notera peut-être que s'il y a une augmentation des plaidoyers de culpabilité par rapport au nombre de procès, ce qui réduira le temps passé devant le tribunal, le nombre d'affaires, lui, aura augmenté. Le tribunal, devenu plus populaire, attirera davantage de clients.

L'étude sur les trois provinces révèle que c'est ce qui s'est passé en Ontario. Le nombre d'affaires criminelles instruites per capita est beaucoup plus élevé dans les cours de district de l'Ontario qu'à la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick. Par exemple, la Cour de district de St. Catharines qui dessert une population semblable à celle des justiciables de la Cour du Banc de la Reine à Saint-Jean ou à Moncton (Nouveau-Brunswick), a rendu en moyenne 86 décisions en matière criminelle par année, entre 1985 à 1987, comparativement à 29 décisions à Saint-Jean en 1987, et à 22 décisions rendues à Moncton au cours de 1987 et de 1988. Des entrevues menées à Toronto révèlent que le bureau du coordonnateur des rôles en matière criminelle de la Cour de district était devenu un lieu privilégié pour les discussions portant sur les plaidoyers. À Ottawa, les personnes interviewées ont soutenu que l'augmentation du nombre de dossiers criminels instruits par la Cour de district était due au fait que la Cour était plus disposée à imposer une sentence plus légère au cours de l'étape préparatoire au procès. Apparemment, c'est ce qui explique que le nombre des affaires criminelles relatives aux stupéfiants instruites par la Cour de district d'Ottawa soit plus élevé que dans les cours de Toronto, de Vancouver ou de Brampton, lieux connus, en général, pour l'importance des procès en matière de stupéfiants.

Si l'on s'aperçoit qu'un tribunal visé par l'article 96 prononce des peines semblables ou même moins sévères que la cour provinciale, la charge de travail en matière criminelle confiée à ce tribunal s'alourdira probablement, ce qui risque de ralentir le cheminement des instances criminelles. Les juges d'une cour supérieure pourraient donc être amenés à penser que le tribunal est saisi, à tort, d'affaires qui ne seront probablement pas renvoyées à procès et qui n'exigeront pas l'étude détaillée et complète qu'on attend de cette juridiction. Pour diminuer le nombre d'affaires portées devant une cour supérieure, on peut, par exemple, s'assurer que ce tribunal a la réputation d'imposer des peines plus sévères que la cour provinciale.

Les données obtenues lors de l'enquête sur les trois provinces montrent que c'est ce qui s'est produit au Nouveau-Brunswick. Non seulement la Cour du Banc de la Reine de cette province a une charge de travail beaucoup moins lourde que celle de l'Ontario, mais lorsque les accusés décident de ne pas subir un procès devant juge et jury, ils choisissent le plus souvent à nouveau d'être entendus par la cour provinciale, contrairement à l'Ontario où les accusés, en effectuant un nouveau choix, optent presque toujours pour un procès devant juge seul (le plus souvent pour inscrire un plaidoyer de culpabilité). Les entrevues révèlent que la Cour supérieure du Québec a également la réputation de prononcer des peines plus sévères que la Cour du Québec. Les avocats de Montréal parlent de la «taxe d'assises» que les accusés payent pour subir leur procès devant la Cour supérieure.

Puisque les affaires criminelles sont instruites plus rapidement au Québec et au Nouveau-Brunswick que dans toute autre province, il est permis de penser que l'attitude qui caractérise les cours supérieures de ces provinces a eu véritablement un effet sur le déroulement des procédures en matière criminelle. En même temps, des réserves s'imposent. Puisque les tribunaux visés par l'article 96 sont les seuls à siéger avec jury, l'accusé qui a l'impression que ces tribunaux imposeront une peine plus sévère sera tenté de renoncer au droit d'être jugé par un jury, qui est

garanti par la Constitution et qu'il aurait exercé, n'eut été ces circonstances.

Suite à l'affaire *Askov*, en Ontario, alors que la nouvelle Cour de justice de l'Ontario (division générale) était aux prises avec une accumulation d'affaires en retard qui risquaient de ne jamais être entendues sur le fond, on a peut-être été davantage tenté d'encourager les accusés à ne pas opter pour un procès devant cette division générale. Les avocats d'une des régions se sont dit inquiets que ce type de «taxe d'amusement» devienne pratique courante; néanmoins, il n'y a encore aucune preuve que la division générale ait appliqué, de façon plus générale, cette manière de procéder.

Les questions que nous abordons dans le présent chapitre sont délicates. Le public s'attend à ce que la magistrature impose des peines justes, mais cela exige à la fois que les juges jouissent d'une certaine discrétion tout en recherchant une certaine uniformisation des peines : d'où la difficulté d'aborder la question des écarts entre les peines imposées, que les avocats et les juges connaissent si bien. Ces différences existeront toujours. Ce qu'il faut, cependant, c'est que la structure judiciaire et le fonctionnement des tribunaux ne les accentuent ni ne les encouragent.

Les criminalistes canadiens s'inquiètent à juste titre du marchandage de plaidoyer qui est devenu monnaie courante dans bien des tribunaux américains, craignant que si cette pratique, qui consiste à échanger un plaidoyer de culpabilité contre une peine moins sévère, s'implante au Canada, les avocats de la défense soient amenés à conseiller au client qui a de bonnes chances de s'en tirer de ne pas exercer son droit à un procès, de peur que le prix à payer s'il est reconnu coupable ne soit trop élevé. Au Canada, certaines des pratiques courantes adoptées le plus souvent pour régler des problèmes réels liés aux délais excessifs et au manque de ressources pourraient bien nous amener à suivre cet exemple.

Il importe donc de mettre en place des mécanismes efficaces qui permettront de réduire les délais. Sinon, l'accusé qui croit à l'existence d'une «taxe d'assises» en cour supérieure, évitera de se présenter devant le seul tribunal lui offrant la possibilité d'être jugé par un jury. Si c'était le cas, les partisans d'une cour criminelle unifiée disposeraient d'un argument encore plus puissant que ceux dont ils disposent à l'heure actuelle.

MODIFICATION DES PROCÉDURES ET DE L'ADMINISTRATION

Il n'y a pas lieu, dans le présent chapitre, d'aborder les thèmes généraux de la réduction des délais et de l'équité dans les affaires criminelles. Il convient, cependant, de noter certaines des conclusions tirées des enquêtes sur le terrain effectuées aux États-Unis qui sont reliées aux questions que soulève l'unification de la cour criminelle.

Qu'adviendrait-il de l'enquête préliminaire dans le contexte d'une cour unifiée? En théorie, elle pourrait être maintenue, mais son utilité sera-t-elle diminuée si elle est présidée par un juge siégeant à la même cour que le juge du procès? Les données recueillies au cours de l'enquête sur le terrain ne sont pas concluantes parce que, dans les trois États, l'enquête préliminaire est moins essentielle au processus criminel. L'Illinois et le Dakota du Sud ont conservé l'enquête préliminaire, mais en pratique, c'est la poursuite qui décide si elle sera tenue. Nous avons pu le constater d'une manière fort spectaculaire à Sioux Falls, au Dakota du Sud, où le *district attorney* élu convoquait un grand jury dans certaines affaires importantes pour éviter d'avoir à communiquer la preuve à l'enquête préliminaire tenue au début du processus. Le Minnesota a aboli l'enquête préliminaire quelques années avant le début de l'unification pour la remplacer par une audience à portée générale qui permet d'entendre au tout début des procédures les requêtes visant à écarter certains éléments de preuve. Compte tenu de l'importance des règles d'exclusion aux États-Unis, l'audience à portée générale s'avère peut-être donc plus importante, tant pour la poursuite que pour la défense, que l'enquête préliminaire traditionnelle.

Somme toute, l'étude menée dans ces trois États ne fournit aucun indice utile sur la question de savoir si l'unification des tribunaux de première instance aura un effet sur la viabilité de l'enquête préliminaire au Canada. D'ailleurs, puisqu'au Nouveau-Brunswick, peu d'enquêtes préliminaires sont tenues, il pourra s'avérer difficile de tirer des conclusions plus générales de l'expérience de cette province si elle devait opter pour une cour criminelle unifiée. Au surplus, il se peut qu'il soit encore plus utile de se demander si, de toute manière, une plus grande communication de la preuve n'entraînerait pas une augmentation du nombre des renonciations à l'enquête préliminaire.

Compte tenu de l'analyse effectuée précédemment et selon laquelle le choix d'un procès devant une cour supérieure après la tenue de l'enquête préliminaire, peut avoir pour effet d'allonger le délai entre le déclenchement des poursuites et la conclusion de l'affaire, on pourrait proposer une solution plus modeste mais éventuellement plus efficace : conserver l'enquête préliminaire tout en lui accordant la priorité en cour provinciale. À l'heure actuelle, les cours provinciales canadiennes fixent la date de l'enquête préliminaire de la même façon que celle du procès. Si la première date fixée pour la tenue du procès est dans quatre mois, l'enquête préliminaire est également fixée pour dans quatre mois. Si l'enquête préliminaire avait lieu trente jours après la première comparution, par exemple, l'accusé n'aurait plus de raison d'opter pour un procès devant une cour supérieure dans le but d'allonger le processus.

La solution proposée pourra intéresser certaines des provinces, mais elle pourra également entraîner des coûts qui feront obstacle à son adoption ailleurs. Peu importe le bien-fondé de cette solution, toutefois, elle a le défaut de proposer une modification des procédures des cours provinciales en vue d'améliorer le fonctionnement de l'ensemble du processus criminel. L'élaboration et l'étude de propositions comme celle-ci exigeraient un effort concerté des cours provinciales et des cours supérieures. La plupart des provinces se livrent rarement à ce genre d'exercice, même si des échanges plus fréquents sur les problèmes communs liés au flux des causes pourrait permettre de trouver des solutions pratiques et utiles pour améliorer le fonctionnement du système actuel. Une telle coordination exigerait la participation de la magistrature et de l'administration et pourrait être mise en application sans l'unification de la cour criminelle. L'absence de ce type de coordination renforce les arguments des tenants de l'unification.

Dans quelle mesure est-ce que l'unification limitera l'éventail des choix disponibles aux parties, non seulement quant au type de procès, mais quant au choix du juge? Jusqu'à quel point peut-on légitimement laisser le choix du juge à la discrétion des parties? Bon nombre de réformes judiciaires abordent, mais en filigrane, leur effet possible sur ce qu'il est convenu d'appeler d'une manière péjorative «la recherche d'un juge accommodant». Les entrevues évoquées au chapitre trois et six montrent comment l'unification, au Dakota du Sud, et la fusion, en Alberta, ont été accompagnées de changements à la composition du rôle des affaires civiles qui empêche désormais les avocats de choisir leur juge. Il conviendrait d'appliquer des restrictions semblables en matière criminelle, mais l'augmentation du nombre des contraintes se heurtera sans doute à une résistance.

Il est intéressant de constater que dans chacun des trois États américains qui ont fait l'objet d'une enquête sur le terrain, un certain choix restreint est possible en vertu de la procédure criminelle. La défense et la poursuite ont le pouvoir discrétionnaire de récuser un juge, sans avoir à alléguer, encore moins à prouver, la partialité. Les récusations sont nombreuses dans ces États. Toutefois, si elles permettent d'écarter un juge dont on ne veut pas, elles ne garantissent néanmoins pas que le juge saisi de l'affaire sera celui qu'on voulait. On a d'ailleurs abusé de ce processus. Dans un district, un *district attorney adjoint*, mécontent d'avoir perdu sa cause devant un juge nouvellement nommé, s'est mis à déposer des requêtes de récusation dans les affaires subséquentes dont était saisi ce juge. Quand on lui a demandé ce qu'il pensait de ce geste, un juge d'un autre État a tout de suite compris ce qui se passait : [TRADUCTION] «*Ils le mettent [le nouveau juge] au pas*».

Au Canada, ce droit automatique d'écarter un juge n'existe pas sous cette forme. Mais d'aucuns prétendent que notre système qui permet au prévenu d'exercer un choix qu'il peut modifier par la suite aboutit au même résultat pour un grand nombre d'actes criminels. Si tel est le cas, il serait peut-être plus simple et plus rapide d'adopter un système d'exclusion automatique, particulièrement si la requête doit être présentée avant la date prévue pour le procès, de manière que l'affaire puisque être remise au rôle promptement et qu'une autre affaire soit inscrite à sa place.

Encore une fois, ce qui importe, ce n'est pas d'adopter une procédure en particulier, mais de reconnaître l'existence des liens entre les deux niveaux de tribunaux de première instance en vue d'élaborer un processus plus efficace et plus équitable. Le chapitre sept portait sur l'unification administrative (le Manitoba et l'Ontario en sont les meilleurs exemples à l'heure actuelle) comme moyen de relier les tribunaux de première instance sans regrouper leurs domaines de compétence. Toutefois, nous avons abordé dans le présent chapitre la question du déroulement des instances en matière criminelle, sujet qui exige l'attention de la magistrature. Sans la participation des juges, que ce soit au sein d'une cour unifiée ou par le biais d'un effort conjoint de deux tribunaux, le personnel administratif regroupé en sera réduit à se concentrer sur les services de soutien au processus et non sur le processus lui-même.

QUELLE SERA LA COUR CRIMINELLE UNIFIÉE?

Le présent chapitre a surtout porté sur les défis que doivent relever ceux qui travaillent dans le système canadien des cours criminelles. Il est difficile de dire si le système judiciaire actuel à deux niveaux est en mesure de relever le gant; il est encore plus difficile de deviner si une cour criminelle unifiée sera davantage en mesure de le faire. On peut supposer que si ces problèmes ne sont pas réglés à l'intérieur de la structure judiciaire actuelle, le principe d'une cour unifiée paraîtra plus intéressant.

Dans ces circonstances, il importe de réfléchir à quoi ressemblerait une cour criminelle unifiée. Par exemple, est-ce que dans un tribunal à un seul niveau, les affaires civiles et familiales seraient submergées par les affaires criminelles? Puisque cela ne semble pas s'être produit en Illinois, au Dakota du Sud ni au Minnesota, on pourrait conclure qu'il est peu probable que cela se produise au Canada. Même si nous disposions de données valables sur la charge de travail, il serait difficile d'évaluer le temps nécessaire au traitement de différents types d'affaires, tout particulièrement puisque nous n'avons aucune donnée comparable aux statistiques pondérées portant sur la charge de travail qui sont recueillies depuis plusieurs années dans certains États américains.

On pourrait également mesurer l'impact de l'unification sur la charge de travail des tribunaux de première instance en extrapolant à l'aide de la répartition actuelle des juges dans chaque province. Si le nombre de juges de la cour provinciale qui connaissent des affaires criminelles est assez important, on pourra par conséquent prédire que la charge de travail d'un tribunal unifié de première instance d'une province consistera probablement en grande partie de dossiers criminels.

Dans le cours de sa recherche, le Groupe de travail sur la réforme des tribunaux du Canada de l'Association du Barreau canadien a recueilli des informations sur le nombre de juges de la cour provinciale et des tribunaux visés par l'article 96 dont disposait chacune des provinces au mois de mai et juin 1990. Les résultats de cette recherche nous ont été communiqués pour éviter toute duplication de tâches, encore que certaines erreurs aient été relevées dans les données concernant des provinces pour lesquelles nous disposions d'autres informations. De plus, ces chiffres sont plus utiles dans le cas de certaines provinces que dans d'autres, puisque seulement quelques cours provinciales ne connaissent que d'affaires criminelles alors que la plupart d'entre elles instruisent des affaires familiales et que la moitié statue en matière civile.

Dans trois provinces, les juges de la cour provinciale n'entendent que des poursuites criminelles ou des affaires relatives aux jeunes; la répartition est donc claire. L'Île-du-Prince-Édouard compte trois juges de la Cour provinciale alors que la Cour suprême (division de première instance) compte quatre juges et deux juges surnuméraires. (Aux fins de la présente estimation, les totaux cités comprennent tous les juges en chef d'une cour en particulier, alors que les juges surnuméraires, qui ne siègent pas à plein temps, font l'objet d'un calcul séparé). Le Nouveau-Brunswick a 22 juges de la Cour provinciale, plus quatre juges surnuméraires, alors que la Cour du Banc de la Reine compte 25 juges (dont 15 à la division de première instance et sept à la division de la famille), plus trois juges surnuméraires. Le Manitoba compte 33 juges de la Cour provinciale, plus deux juges surnuméraires et 33 juges de la Cour du Banc de la Reine, plus deux juges surnuméraires (25 siègent à la division générale et huit à la division de la famille). Ces chiffres révèlent clairement que, dans un tribunal unifié de première instance, une plus grande partie de la charge de travail serait consacrée aux affaires criminelles qu'aux affaires civiles ou familiales. Dans ces trois provinces, les affaires criminelles prendront probablement la moitié ou un peu plus de la moitié du temps d'audience, si l'on prend en compte la partie du temps consacré aux affaires criminelles en cour supérieure. Cette conclusion est d'autant plus valable dans le cas du Manitoba, si l'on tient compte du travail effectué à l'heure actuelle par les juges à temps partiel qui président au tribunal à la demande du juge en chef de la Cour provinciale.

Dans deux provinces, la charge de travail en matière criminelle et familiale est assez clairement répartie au niveau de la cour provinciale pour nous permettre de faire une estimation. La Nouvelle-Écosse compte 25 juges de la Cour provinciale, 18 juges du tribunal de la famille, 10 juges de la Cour de comté et 13 juges de la Cour suprême. Avant la fusion du 1er septembre 1990, l'Ontario comptait 150 juges de la Cour provinciale qui n'instruisaient que des affaires criminelles, 60 juges qui connaissaient uniquement d'affaires familiales, 11 juges qui n'entendaient que des affaires civiles et huit juges qui entendaient des affaires en matière criminelle et familiale. Les cours de district et les cours suprêmes comptaient 194 juges, plus des juges surnuméraires. Dans ces deux provinces, ce sont très

souvent des juges suppléants à temps partiel qui connaissent des affaires en matière de petites créances, mais les chiffres avancés ne comprennent pas ces derniers, ni les juges de paix de l'Ontario (cette question fera l'objet d'une étude plus détaillée plus loin dans le présent chapitre). Les données qui portent sur la Nouvelle-Écosse et l'Ontario, tout comme celles sur l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick et le Manitoba révèlent encore une fois que dans un tribunal unifié de première instance, une plus grande partie de la charge de travail serait consacrée aux affaires criminelles qu'aux litiges en matières civile ou familiale, mais il est possible que les affaires criminelles ne constituent pas plus de 50 pour cent de l'ensemble des causes. Notons cependant, que l'Ontario a ajouté un nombre important de juges de la Cour provinciale pour entendre les affaires criminelles depuis le jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Askov*.

Dans les cinq autres provinces, les juges de la cour provinciale statuent en matière civile, criminelle et familiale. Dans toutes les cours provinciales, à l'exception possible du Québec, ce sont les affaires criminelles qui prédominent, mais les réponses apportées à l'enquête menée par le groupe de travail de l'Association du Barreau canadien ne permettent pas de déterminer la proportion du temps qui est consacrée à chaque domaine du droit. La proportion de juges nommés par les provinces par rapport à ceux qui ont été nommés par le gouvernement fédéral varie entre 279 contre 109 au Québec et 112 contre 83 en Colombie-Britannique. Entre ces deux extrêmes, on trouve l'Alberta (117 contre 64), Terre-Neuve (26 contre 18) et la Saskatchewan (45 contre 30). (Les données sur l'Alberta sont les seules qui comprennent les juges surnuméraires de la cour supérieure). De même, les juges nommés par les territoires sont plus nombreux que les juges de la Cour suprême, à la fois dans les Territoires du Nord-Ouest (5 contre 3) et au Yukon (3 contre 1).

Dans l'ensemble, les données sur les effectifs judiciaires nous amènent nettement à conclure que, dans toutes les provinces, une plus grande partie du temps du tribunal unifié de première instance serait consacrée aux affaires criminelles qu'aux affaires civiles ou familiales. Une étude des seuls chiffres portant sur les juges révèle que les affaires criminelles compteraient pour environ 50 pour cent du temps des juges, et que, dans aucune province, les instances criminelles ne prendraient plus de 60 pour cent du temps d'audience. Notons, toutefois, qu'à l'heure actuelle, les juges des cours supérieures consacrent davantage de temps à la recherche et à la préparation des jugements que les juges des cours provinciales; par conséquent, si l'unification des tribunaux de première instance entraînait une augmentation du temps consacré à ces tâches par les anciens juges des cours provinciales, la redistribution de la charge de travail amènerait peut-être une modification à la hausse de cette proportion de 50 pour cent.

Dans ces circonstances, par application d'une politique de spécialisation, une majorité de juges connaîtraient exclusivement d'affaires criminelles, ce qui pourrait rendre plus difficile l'affectation de dossiers non criminels de manière que les juges bénéficient d'une charge de travail un peu plus variée. Les conséquences négatives de la spécialisation auraient donc ainsi plus de chance de l'emporter sur ses effets positifs. On pourrait également s'attendre à des demandes visant à ce qu'un plus grand nombre de dossiers portant sur davantage de domaines soient confiés aux auxiliaires de justice.

Paradoxalement, l'Ontario dont le gouvernement a appuyé le principe d'un tribunal unifié de première instance à un seul niveau qui entend toutes les affaires, fait beaucoup appel aux auxiliaires de justice. Alors que la politique gouvernementale actuelle vise à supprimer graduellement les protonotaires en matière civile, la phase deux du plan d'unification prévoit le maintien des juges de paix qui sont plus nombreux à instruire les affaires relatives à l'application du *Code criminel* et la *Loi sur les infractions provinciales*.

Il se peut que le maintien des juges de paix reflète la dépendance du système de justice de l'Ontario par rapport à ses auxiliaires de justice. On trouve au tableau 8-5 une ventilation du nombre total des juges de paix en Ontario au mois de février 1991. Il est plus difficile, à partir de ces chiffres, d'évaluer le nombre de juges de paix qui s'acquittent d'une charge -équivalente au temps plein- à partir de ces chiffres. Les 92 juges de paix salariés à plein temps dont les responsabilités se situent au niveau A ou A-plus président à des audiences à plein temps. Les 176 juges de paix à temps partiel du même niveau comprennent un certain nombre de juges de paix qui siègent pratiquement à plein temps.

Pour connaître le nombre de juges de paix qu'on peut décrire comme siégeant à plein temps, on pourrait, par exemple, calculer le temps d'audience des juges de paix. On peut obtenir ces données du ministère du Procureur général de l'Ontario. Les données informatisées portant sur la période qui va du mois d'avril 1989 et se termine au mois de mars 1990 révèlent que les juges de paix ont, en gros, siégé en matière

Tableau 8-5

Juges de paix de l'Ontario, février 1991

Niveau (responsabilités)	Salarié à temps plein	Temps partiel	Fonctionnaire	Total
A ou A-plus	92	176	63	331
B	0	80	18	98
C	0	29	2	31
Total	92	285	83	460

Nota : Ces chiffres ne comprennent pas les juges de paix du niveau D.

Les juges du niveau D sont autorisés à signer les documents qui émanent de la cour. À cette compétence, le niveau C ajoute celle d'émettre des mandats de perquisition ou de fouille. Les juges du niveau B ont de plus, compétence en matière d'enquêtes sur le cautionnement. Quant au niveau A, les juges peuvent connaître de toutes les infractions provinciales, alors que le juge de paix du niveau A-plus peut connaître des affaires relatives à l'application des lois fédérales, en plus de ses autres responsabilités.

Les juges de paix qui exercent une compétence de niveau A et A-plus agissent à titre de président du tribunal pour la plupart. Nous n'avons aucune donnée sur la somme de travail effectuée par les juges de paix à temps partiel, mais plusieurs d'entre eux siègent apparemment presque à plein temps.

criminelle pendant 24 518 heures comparativement à 99 359 heures pour les juges des cours provinciales. En ce qui a trait aux infractions provinciales, le temps d'audience global était de 45 355 heures pour les juges de paix et de 1 575 heures pour les juges des cours provinciales. Ces chiffres indiquent que les juges de paix siègent pendant 41 p. cent du temps d'audience consacré aux affaires criminelles justiciables des cours provinciales et aux poursuites sous le régime de la *Loi sur les infractions provinciales*, soit une part très importante. Au surplus, l'exactitude des chiffres cités est remise en question principalement parce qu'ils ne reflètent pas tout le temps d'audience des juges de paix, étant donné qu'ils ne comprennent ni les heures de travail effectuées le soir et les fins de semaine, ni le temps consacré aux enquêtes sur le cautionnement qui ont lieu dans les postes de police.

Par extrapolation des données du tableau 8-5, il existe probablement au moins l'équivalent de 150 juges de paix à plein temps en Ontario. Le juge de la Cour provinciale responsable de la gestion du système judiciaire des juges de paix de l'Ontario a évalué qu'il y en avait au plus deux cent. Quel que soit le nombre exact de juges de paix, il est à peu près le même que le nombre total de juges de la Cour provinciale de l'Ontario qui siégeaient en matière criminelle au mois de juin de l'année précédente.

À l'heure actuelle, il se peut que les juges de paix de l'Ontario qui siègent en matière d'infractions provinciales jouent un rôle trop important. Les juges de paix ont compétence pour connaître de toutes les infractions provinciales, y compris, par exemple, les affaires environnementales dans lesquelles des amendes

de plus de 70 000 $ ont été prononcées. Malgré cela, presque tous ces juges de paix ne sont pas des avocats; ils travaillent souvent dans des conditions qui rendent difficile l'obtention des conseils juridiques dont ils ont besoin et les programmes de formation tardent à venir. Le favoritisme politique continue à influencer le choix des juges de paix, même après que le gouvernement libéral de l'Ontario eut établi un comité de révision chargé d'étudier la nomination des juges de la cour provinciale.

Rien n'indique que les juges de paix joueront un rôle moins important si cette province met sur pied une cour criminelle unifiée. Au contraire, les auxiliaires de justice, qui jouent déjà un rôle bien précis en matière criminelle (et en matière civile dans les poursuites pour des sommes peu importantes), seront probablement appelés à jouer un rôle plus important encore. Par conséquent, l'Ontario devra consacrer beaucoup d'efforts à l'amélioration de la structure et du fonctionnement du système des juges de paix.

Somme toute, le regroupement de toutes les affaires criminelles au sein d'un tribunal unifié de première instance n'entraînerait pas l'engorgement massif des tribunaux dans la plupart des provinces, mais cela modifierait considérablement la proportion des affaires civiles par rapport aux affaires criminelles. Puisque le pourcentage d'affaires criminelles sera aussi élevé, les auxiliaires de justice continueront de jouer un rôle important dans les provinces où on les trouve déjà, et ils pourraient être appelés à jouer un rôle plus important encore dans d'autres provinces. Il ne suffira pas de distinguer les affaires criminelles des affaires pénales (c'est-à-dire provinciales) pour répartir la charge de travail entre les juges et les autres auxiliaires de justice, puisqu'au moins quelques affaires pénales seront réservées aux juges et que certaines responsabilités prévues par le Code criminel pourront être confiées à des personnes autres que des juges, dans des conditions bien précises.

Selon les critiques, d'autres changements sont susceptibles d'être apportés à la suite de la création d'une cour criminelle unifiée. Par exemple, il faudrait vraisemblablement transférer les appels en matière d'infractions sommaires puisque dans un système unifié, l'appel serait entendu par un juge de la même cour que le juge de première instance. On a tort de présumer que le tribunal qui a entendu l'affaire ne peut statuer en appel; il s'agit d'une pratique courante dans les cours supérieures australiennes. Cependant, pour ce faire, il faudrait que l'audience soit présidée par plus qu'un seul juge contrairement à ce qui se passe à l'heure actuelle pour les appels en matière d'infractions sommaires. Un seul juge de la cour d'appel pourrait connaître de ces appels, mais à moins que ce dernier ne siège dans différentes localités, l'accès à ce processus serait encore plus limité que par le passé. Si les auxiliaires de justice instruisaient les procès en matière d'infractions sommaires, l'appel pourrait être entendu par un seul juge du tribunal de première instance, mais cela entraînerait une augmentation sensible de la charge de travail de ces auxiliaires de justice, minant ainsi l'un des principes énoncés par les partisans de l'unification.

Les enquêtes effectuées sur le terrain aux États-Unis ont révélé que le Minnesota a créé une cour intermédiaire d'appel, juste avant de compléter l'implantation du tribunal de première instance à un seul niveau, et que, de plus, le fait que les cours de district n'entendaient plus d'appels suite à l'abolition des cours municipales et de comté avait contribué à la création de ce nouveau tribunal. Dans des circonstances semblables, des pressions seraient certainement exercées en vue de la création d'une cour intermédiaire d'appel dans les provinces les plus importantes du Canada. Les juges et les avocats de l'Ontario, de même que le rapport Zuber, se sont déjà prononcés en faveur d'une telle proposition, même en l'absence d'une unification des tribunaux de première instance.

Dans le présent chapitre, nous soutenons qu'à cause des questions importantes soulevées par les lenteurs et le fonctionnement actuel de notre système criminel à deux niveaux, la création d'une cour criminelle unifiée demeurera une solution viable. Même si la valeur d'une cour criminelle unifiée n'a pas été démontrée au Canada, l'expérience américaine montre que cette unification peut être réussie, tant dans un tribunal de première instance à un seul niveau que dans un tribunal unifié de première instance comportant deux catégories de juges. L'efficacité des solutions apportées par le système judiciaire actuel aux problèmes d'absence de flexibilité et de délais excessifs risque de devenir un élément-clé dans le débat qui entoure cette question.

Chapitre neuf

L'unification des tribunaux et les solutions de rechange : l'intégration

L'expression «unification des tribunaux» évoque un concept universellement compris. Cependant, en réalité, cette expression sert à décrire de nombreuses réformes introduites dans divers systèmes judiciaires. L'unification des tribunaux n'a pas le même sens aux États-Unis qu'au Canada, et en a un autre encore en Australie. Dans le présent chapitre, nous examinerons ces différents sens et nous tenterons de dégager un thème commun ou une définition commune établissant un lien entre le mouvement d'unification et les réformes organisationnelles connexes.

Ce thème commun sera appelé «intégration des tribunaux». Grâce à ce concept, nous serons en mesure de situer les réflexions sur l'organisation judiciaire dans le contexte des principes fondamentaux de la primauté du droit et d'examiner les tentatives de réforme actuelles des tribunaux canadiens. En développant et en appliquant le concept d'intégration des tribunaux, le présent chapitre, tout comme les chapitres précédents, portera sur les conclusions qu'il est possible ou non de tirer des expériences passées et présentes sur les bénéfices, les coûts, l'opportunité et la faisabilité des réformes de l'organisation judiciaire apportées par le passé ou proposées pour l'avenir.

L'UNIFICATION DES TRIBUNAUX : DÉFINITIONS

Au Canada, l'unification des tribunaux a été synonyme d'unification des tribunaux de première instance, c'est-à-dire l'instauration de tribunaux de première instance qui regroupent les attributions judiciaires traditionnelles des tribunaux visés par l'article 96 et celles des tribunaux dont les juges ont été nommés par les provinces. Ainsi, l'expression a souvent été liée à un domaine du droit; on parle, par exemple, du tribunal unifié de la famille ou de la cour criminelle unifiée. Le rapport du groupe de travail de l'Association du Barreau canadien sur la réforme des tribunaux parle même de juridiction civile unifiée.

Au Canada, le sens donné à l'expression unification des tribunaux est beaucoup plus restrictif qu'aux États-Unis. Là-bas, l'unification a entraîné un nombre important de changements structurels et administratifs liés à la création d'un système judiciaire unifié, notamment le fait d'avoir confié l'administration et la direction de l'ensemble des tribunaux d'un État à un seul organisme ou représentant officiel. Dans les 50 États, il s'agit habituellement du juge en chef du tribunal de dernière instance ou de ce tribunal lui-même. Il peut également s'agir d'un conseil de juges, suivant la structure des cours fédérales américaines dans lesquelles les juges en chef des cours d'appel de chaque circuit siègent avec les juges des tribunaux de première instance au *Judicial Conference* des États-Unis. Créé en 1922 sous le nom de *Conference of Senior Circuit Judges*, le *Judicial Conference* est maintenant responsable de l'administration du système judiciaire fédéral.

Aux États-Unis, l'unification des tribunaux vise, entre autres, à réduire le nombre et la diversité des tribunaux de première instance, mais elle vise également à enlever la responsabilité financière des tribunaux d'entre les mains des autorités locales (objectif déjà réalisé par les provinces canadiennes) pour la confier à l'État, à centraliser le pouvoir réglementaire au sein du pouvoir judiciaire, à élaborer des règles administratives, des systèmes d'information de gestion et un service d'administration du personnel de la cour qui s'appliquent à l'ensemble de l'État. Toutes ces modifications ont été recommandées dans l'ouvrage intitulé *Court Organization Standards*, publié par l'*American Bar Association*, dans lequel l'ensemble de ces normes étaient collectivement appelées [TRADUCTION] «*modèle d'unification des tribunaux*» à l'intention des systèmes judiciaires américains.

Dans ce contexte, la réorganisation des tribunaux de première instance dans un système judiciaire unifié est souvent qualifiée de fusion des tribunaux. Alors que certaines propositions de fusion actuellement à l'étude en Arizona, en Virginie et au Dakota du Nord, sont surtout centrées sur la mise sur pied d'un seul tribunal de première instance, certaines tentatives de fusion ressemblent davantage à la réorganisation des tribunaux de première instance du Québec réalisée au cours des années 1980. À l'issue des fusions, la Cour supérieure est demeurée telle quelle, alors que diverses juridictions d'exception de première instance ont été réunies en un seul tribunal à l'échelle de la province. Aux États-Unis, ce résultat a été qualifié de tribunal unifié de première instance à deux niveaux. La Cour de district du Maryland, juridiction d'exception de première instance pour tout l'État qui est financée par ce dernier

et a remplacé diverses cours de justice et cours municipales locales au cours des années 1970, en constitue un exemple.

Il est important de retenir le sens plus large accordé aux termes unification des tribunaux aux États-Unis puisque la plupart des critiques formulées par les commentateurs américains à l'égard des tribunaux unifiés ont porté principalement sur la dimension centralisatrice de l'unification plutôt que sur la dimension de fusion. En 1976, Geoff Gallas et David Saari ont été les premiers à formuler une critique globale et théorique des systèmes judiciaires unifiés en invoquant l'insensibilité de ces tribunaux à leur environnement et leur incapacité de faire face aux situations imprévues qui influent sur le fonctionnement des cours locales. Ces critiques étaient dirigées non pas contre la fusion des tribunaux de première instance, mais contre la trop grande importance accordée à la centralisation de la gestion, l'utilisation à mauvais escient d'une hiérarchie légale à des fins administratives, la rigidité de règles administratives uniformes appliquées à l'échelle de l'État et la tendance de l'administration des tribunaux de l'État à exercer une surveillance sur les tribunaux plutôt qu'à fournir une aide technique. L'évaluation la plus complète de l'unification des tribunaux américains, effectuée par Thomas Henderson et ses associés, a conclu que les réformes visant la centralisation ont entraîné des conséquences plus importantes sur le fonctionnement des tribunaux de première instance que les réformes tendant à la fusion, qui semblaient, à première vue, produire un effet plus direct. Au surplus, d'autres recherches ont permis de penser que ces deux dimensions de l'unification des tribunaux américains, soit la centralisation et la fusion, sont indépendantes l'une de l'autre, de telle sorte qu'il est possible d'avoir un système judiciaire centralisé comportant deux tribunaux de première instance ou plus, ou encore un tribunal unifié de première instance comportant un appareil administratif morcelé.

En Australie, l'unification des tribunaux est une notion encore plus large qu'aux États-Unis. Dans ce pays, l'expression «structure judiciaire unifié» renvoie à un système judiciaire commun à l'ensemble du pays, mis sur pied grâce à des négociations entreprises à travers tout le Commonwealth, voire même par l'entremise d'une modification de la Constitution. James Crawford a déclaré ce qui suit dans son exposé de 1982, en invoquant longuement les propos du juge en chef le plus en vue de l'Australie :

[TRADUCTION] *L'un des principaux changements dont on a beaucoup parlé mais qui risque fort peu de se produire ... est un système unifié des tribunaux australiens. L'argument suivant a été avancé par Sir Owen Dixon en 1935 :*

Il paraîtrait tout naturel de tenter d'instaurer des cours de justice indépendantes à la fois du Commonwealth et de l'État. Le système est fondé sur le principe de la suprématie du droit. L'indépendance et l'autorité de toutes les cours qui appliquent le droit devraient découler de la Constitution. Il y aurait certaines difficultés d'ordre pratique si l'on tentait d'étendre ce principe à d'autres tribunaux que les cours supérieures de justice, mais on comprend difficilement pourquoi, en vertu de la Constitution, les cours supérieures n'ont pas été organisées de manière à leur conférer la responsabilité de l'application de l'ensemble du droit. Il faudrait sans doute prévoir l'adoption de dispositions financières afin de percevoir de chaque niveau de gouvernement une contribution aux frais d'administration de la justice. Il eut été nécessaire de créer un comité conjoint chargé de nommer les juges et de régler certaines autres questions. Mais l'être humain était en mesure de trouver des mécanismes qui auraient placé les tribunaux pour ainsi dire en terrain neutre, de manière qu'ils puissent appliquer l'ensemble du droit, quelqu'en soit la source. [Crawford, IV, p. 274 et 275, citant (1935), 51 LQR 590 à la p. 607.]

Lorsque le juge Dixon parlait d'un système judiciaire unifié, il y a plus d'un demi-siècle, cette expression était inconnue au Canada et peu connue aux États-Unis. De plus, aux États-Unis, l'expression ne s'appliquait qu'à certaines juridictions; aucun réformateur américain n'a proposé un système judiciaire dans lequel les tribunaux d'un État et ceux du gouvernement fédéral partageraient la même structure administrative.

Au moment où le juge Dixon écrivait, il s'intéressait surtout aux différences qui existaient entre le droit des divers États. Ce n'est que quarante ans plus tard que l'Australie a créé une Cour fédérale, de même qu'un tribunal de la famille national administré par le Commonwealth. C'est dans ce contexte que les conflits entre les États et entre les États et le Commonwealth ont pris de l'ampleur.

L'Australie, où on parle d'unification depuis longtemps, a introduit dernièrement une innovation qui, encore une fois, n'a pas de pendant au Canada et aux États-Unis. Une récente loi adoptée par le Commonwealth investit les tribunaux des États et du Commonwealth d'une compétence étendue et concomitante, et autorise les juges de ces tribunaux à transférer toutes les demandes découlant d'un même litige pour qu'elles soient instruites par un même tribunal. Grâce à cette façon de procéder, la structure judiciaire demeure inchangée et les juges continuent de siéger dans leur cour respective, mais par contre, ce sont les diverses affaires qui sont transmises d'un tribunal à un autre. On imagine facilement le tollé que cette mesure aurait soulevé si les législateurs fédéraux canadiens ou américains avaient songé à l'implanter, et encore pis, s'ils l'avaient adoptée.

LE THÈME SOUS-JACENT À L'UNIFICATION DES TRIBUNAUX

Ces différentes manières d'aborder la question de l'unification des tribunaux ont ceci en commun : elles délaissent les divisions prévues par la loi et même par la Constitution, entre les tribunaux et les juges, et visent à augmenter le pouvoir discrétionnaire des juges et des fonctionnaires de la cour en matière de détermination du lieu de travail et des responsabilités de la magistrature. Certaines de ces mesures ont pour conséquence d'abolir les divisions entre les tribunaux, comme au Minnesota, de les rendre plus souples permettant ainsi de transmettre les dossiers d'un tribunal à un autre, comme en Australie, ou encore de réaffecter des juges qui peuvent passer du tribunal auquel ils ont été nommés ou élus, à un tribunal où leurs connaissances sont requises, comme dans les systèmes judiciaires des États américains qui ont une administration centrale.

Même en Angleterre, dont aucune réforme de structure introduite au cours de ce siècle ne saurait être qualifiée de réforme visant l'unification, les récents changements de nature organisationnelle s'inspirent de ces mêmes principes. La création de la *Crown Court* constitue une forme de fusion des tribunaux de première instance par laquelle les juges permanents et temporaires de divers tribunaux sont nommés à une seule cour supérieure criminelle. De même, l'expansion et la modernisation du ministère du *Lord Chancellor* a entraîné une centralisation calquée sur le modèle américain qui a eu pour effet de soumettre les tribunaux à une administration centrale unifiée ayant le pouvoir de transférer les juges d'un tribunal à un autre et de décider du type d'affaires que ces juges peuvent connaître.

L'expression la plus utile pour décrire les éléments communs de ces diverses réformes est peut-être celle utilisée il y a un demi-siècle par le juge de la Cour d'appel fédérale et réformateur judiciaire américain John J. Parker : l'intégration des tribunaux. Parker a insisté non seulement sur les éléments formels de l'unification des tribunaux, mais aussi sur la nécessité d'intégrer ou de regrouper divers tribunaux et juges pour donner plus de poids à leur engagement commun à l'égard de la magistrature, à titre d'institution. Sa vision de l'intégration judiciaire n'était pas exclusivement limitée aux juges d'un seul tribunal; il voulait parvenir à l'intégration des juges fédéraux et des juges des États, par exemple, sans envisager la fusion des deux niveaux de tribunaux. Il a encouragé l'intégration des tribunaux par des moyens autres que l'unification des compétences, par exemple, par le biais de conférences annuelles à l'intention des juges de circuit qui réunissaient les juges fédéraux de circuit de différents États en un seul endroit pour discuter des problèmes communs et évaluer l'évolution du droit. L'intégration des tribunaux n'avait pas pour effet d'isoler les juges, au contraire, elle s'étendait aux fonctionnaires de la cour et aux avocats en exercice qui ont également été invités aux toutes premières conférences.

L'intégration du système judiciaire est donc un concept plus large que celui de l'unification de la structure judiciaire officielle. L'intégration est compatible avec l'unification de la structure judiciaire là où cette idée est bien accueillie et a été développée. Mais elle va au-delà de la notion d'un tribunal de première instance ou d'un système judiciaire dont la forme serait unifiée et elle comprend de nombreuses actions visant à encourager les juges et les officiers de justice à se respecter mutuellement et à mobiliser l'engagement de tous les éléments du système judiciaire à l'amélioration de son fonctionnement et de son efficacité. Ces initiatives porteraient fruit tant dans les pays dépourvus de tribunaux unifiés de première instance que dans deux où ils existent. Elles ne présupposent ni partisans de l'unification des tribunaux de première instance, ni opposants à ce projet.

LE FONDEMENT DE L'UNIFICATION DES TRIBUNAUX : LA PRIMAUTÉ DU DROIT

En fin de compte, la légitimité de l'unification et de l'intégration est fondée sur le lien entre les cours de justice et le principe moderne de la primauté du droit. Ceux qui connaissent le système juridique de l'Angleterre soulignent que le pouvoir de la magistrature de faire respecter la primauté du droit découle du principe de l'indépendance judiciaire énoncé dans l'*Act of Settlement* de 1701. Si l'autorité judiciaire ne bénéficie pas du degré d'indépendance nécessaire, le justiciable ne peut se dire assuré que les tribunaux formuleront et feront respecter les normes juridiques indépendamment des pressions et des parti pris des gouvernements. Toutefois, le principe parallèle de l'organisation judiciaire, précisé dans le décret sur l'organisation judiciaire pris en France en 1790, exige que les tribunaux eux-mêmes ne soient ni tributaires d'un état ni liés à un lieu précis. En cas contraire, l'organisation judiciaire ne serait pas compatible avec le principe d'égalité devant la loi énoncé dans la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*. En bref, les tribunaux doivent être unifiés pour faire respecter l'autorité du droit plutôt que celle d'un dirigeant ou des intérêts particuliers.

L'unification des tribunaux n'est donc pas un concept américain ni un concept anglais, ni même un concept de common law. Il s'agit plutôt d'un concept ancré dans la théorie libérale qui demeure la base de toutes les institutions politiques modernes de l'Europe. L'on s'en rend compte lorsqu'on constate que, parallèlement à l'unification des cours supérieures d'Angleterre au cours des années 1870, l'Allemagne a adopté des lois portant sur l'unification des tribunaux en 1877, la Hongrie, en 1869 et la Russie, en 1864. Toutes ces lois visaient, comme l'a déclaré l'universitaire hongrois Attila Racz, dans son traité de 1980 intitulé *Court and Tribunals* : [TRADUCTION] *«la réduction du grand nombre de tribunaux et la concentration des compétences au sein des tribunaux ordinaires.»* [Racz, V, à la p. 41]

On constate également ce lien entre les concepts de système judiciaire unifié d'une part, et les théories modernes sur la primauté du droit d'autre part, dans la philosophie du droit, historique et sociologique, des dix-neuvième et vingtième siècles. Lorsque Sir Henry Maine a écrit, il y a plus de cent trente ans, dans l'ouvrage *Ancient Law*, que, d'une manière inexorable, tous les systèmes juridiques évoluaient d'un rapport fondé sur le statut vers un rapport contractuel, ou lorsque Roberto Unger, dans son livre *Law in Modern Society*, publié en 1976, a tracé l'évolution juridique à partir du droit traditionnel ou coutumier, en passant par le droit «bureaucratique» ou «réglementaire» pour atteindre enfin l'étape qu'il qualifie d'«ordre juridique», ou lorsque Philippe Nonet et Philip Selznick établissent une distinction entre le droit fondé sur la répression et le droit fondé sur le principe de l'autonomie, ils discutent tous de l'apparition du même phénomène : un système juridique qui ne dépend ni des prescriptions et des normes sociales ni des exigences politiques des dirigeants de l'heure mais est fonction de règles juridiques formulées de manière indépendante et fondées sur des principes de droit.

Les tribunaux jouent un rôle crucial dans l'avènement de cet ordre juridique dont ces théoriciens ont décelé l'apparition dans la société occidentale. Pour ce faire, l'organisation judiciaire doit promouvoir l'impartialité et l'indépendance propres à assurer la suprématie du droit. Dans le sens où l'entend Racz, cela supposait nécessairement l'unification de ces tribunaux. Ils ne pouvaient être soumis à un quelconque seigneur féodal ni à un dirigeant cherchant à imposer l'ordre et la stabilité aux dépens des droits et des libertés.

Dans ce sens du terme unification, la réforme la plus importante en terme d'organisation judiciaire au Canada a été la transformation des cours de magistrat locales en cours provinciales, composées de juges professionnels et établies à la grandeur de chacune des provinces. Dans la mesure où les anciens tribunaux étaient liés aux organismes locaux chargés de l'application de la loi au lieu d'être intégrés dans un système judiciaire provincial, et dans la mesure où les magistrats dépendaient des gouvernements pour leur maintien en fonction et l'interprétation du droit, il s'agissait d'une étape antérieure de l'évolution juridique. L'instauration et l'évolution constante des cours provinciales constituent donc une étape importante vers un «ordre juridique».

Cependant, lorsque les tribunaux parviennent à un niveau d'autonomie qui affermit l'ordre juridique, il se peut qu'un degré suffisant d'unification formelle ait été atteint pour satisfaire aux critères énoncés par Racz. Dans ce sens, l'unification des tribunaux ne suppose pas nécessairement l'existence d'un tribunal de première instance à un seul niveau. Si deux ou trois, ou même quatre niveaux de tribunaux de première instance ont atteint un degré d'autonomie et de

compétence suffisant pour que la primauté du droit soit sauvegardée et valorisée ces tribunaux sont des éléments légitimes de l'ordre juridique. Si, par exemple, les différences au niveau des installations matérielles, des traitements accordés aux juges ou de la perception par les justiciables de la compétence judiciaire sont tellement importantes qu'elles minent la légitimité d'un de ces tribunaux, alors le principe de la primauté du droit risque d'être atteint. Par contre, l'autonomie et la compétence peuvent faire défaut à un tribunal de première instance à un seul niveau s'il devient trop morcelé dans la pratique (trop intimement lié aux coutumes locales ou aux fonctionnaires du gouvernement) pour demeurer impartial et indépendant.

L'INTÉGRATION DES TRIBUNAUX ET L'ORDRE JURIDIQUE

Dans cette analyse, le principe de l'intégration des tribunaux centre la réforme judiciaire sur le développement de la capacité du système judiciaire à exécuter ses fonctions dans le cadre d'un ordre juridique. Il met en lumière l'importance de resserrer de plus en plus les liens entre les tribunaux et entre les diverses unités distinctes qui en font partie. Il accentue les buts que les tribunaux, dont les activités quotidiennes diffèrent, ont en commun.

À titre d'exemple d'une politique d'intégration mise en oeuvre par des gouvernements provinciaux au Canada depuis au moins deux décennies, citons la construction de palais de justice reflétant l'indépendance de tous les tribunaux. Ceux-ci sont graduellement sortis des postes de police où les conflits de rôles étaient les plus apparents. Les palais de justice ont été construits ou rénovés de manière que plusieurs niveaux de tribunaux puissent rendre justice dans le même immeuble, même dans des villes aussi grandes que Montréal, Winnipeg ou Ottawa.

Les efforts actuels et les nouvelles propositions visant à promouvoir l'intégration des tribunaux tendent vers deux buts complémentaires. D'une part, ils sont axés sur la flexibilité et la capacité des tribunaux de répondre aux besoins comme moyens d'améliorer l'efficacité des tribunaux, de réduire les délais et d'assurer l'accessibilité et la qualité de la justice. D'autre part, ils visent à créer des liens entre les juges et les justiciables pour rehausser l'image, l'intégrité et l'indépendance de la magistrature.

Par exemple, l'importance accordée au développement et au maintien d'un système qui favorise la diversification et l'enrichissement des attributions judiciaires devrait contribuer à la réalisation de ces deux objectifs. La spécialisation n'est garante de qualité que lorsqu'elle favorise le développement personnel et professionnel. On pourrait favoriser la flexibilité et l'engagement des juges en leur confiant, à bon escient, une charge de travail plus variée. On pourrait notamment prévoir des changements d'affectation entre par exemple, les tribunaux de première instance et les cours d'appel, entre les cours supérieures et les cours provinciales, et même entre les provinces.

Les enquêtes effectuées sur le terrain dans les trois États américains font ressortir de façon constante les bénéfices administratifs de la flexibilité. Ces tribunaux pouvaient répondre aux besoins immédiats à court terme des centres ruraux et urbains comme il nous est impossible de le faire à l'heure actuelle au Canada. Même les tribunaux unifiés de première instance comportant deux niveaux de juges signalent que les affaires les plus volumineuses sont transmises au besoin, aux juges qui se trouvent libérés après la radiation ou la remise d'une affaire plus complexe.

L'enquête effectuée sur le terrain dans les trois provinces canadiennes a révélé une plus grande flexibilité au sein des cours supérieures à la suite de la fusion, alors qu'une diminution de la flexibilité des liens entre les divisions des cours supérieures a été signalée dans les deux provinces où il y a un tribunal unifié de la famille. Ces conclusions laissent à penser qu'il faut intégrer plus efficacement les juges des deux divisions de la Cour du Banc de la Reine.

Dans le présent exposé, nous avons utilisé le terme flexibilité dans un sens plutôt étroit et traditionnel qui renvoie à la capacité et à la pratique de confier aux juges certaines affaires, de les affecter pour un certain temps, ou de les envoyer dans un certain lieu. D'après les théories modernes de gestion, la flexibilité évoque également la question plus générale de la capacité d'un organisme de réagir aux modifications de son environnement. Jusqu'à quel point un tribunal de première instance détient-il les informations nécessaires pour réagir aux variations du volume et de la nature des affaires qui lui seront confiées? Dans quelle mesure est-ce que les tribunaux qui s'occupent des différentes étapes d'un processus (par exemple les enquêtes préliminaires et les procès par jury en matière criminelle) travaillent-ils ensemble pour améliorer le déroulement des procédures de manière que ni le tribunal, ni les parties ne perdent leur temps et que le travail soit

complété plus rapidement? Dans quelle mesure les efforts conjoints des juges, du barreau et des administrateurs des tribunaux favoriseront-ils l'élaboration de modifications utiles?

Dans un sens, l'intégration des tribunaux implique une interprétation plus large du concept traditionnel de la collégialité. Dans la mesure où cette collégialité engendre une certaine forme d'exclusivité en regroupant les membres d'un même tribunal à l'exclusion des autres, il faut étendre cette notion. Dans la mesure également où la collégialité se manifeste dans le travail d'application du droit d'un tribunal, mais non dans sa gestion, le concept doit également être élargi.

L'un des plus grands défis que les tribunaux de première instance unifiés posent à la magistrature est celui de leur taille. Comment les juges en chef arrivent-ils à administrer des tribunaux dont l'importance augmente de jour en jour? Même la Cour supérieure du Nouveau-Brunswick compterait 47 juges de première instance après la création d'une cour criminelle unifiée. En Alberta, le nombre de juges augmenterait pour atteindre près de 180 dans un tribunal unifié de première instance, alors qu'en Ontario, il y en aurait beaucoup plus que 400. Nous n'avons pas encore consacré suffisamment d'attention à l'administration de ces tribunaux. Même si la magistrature continue de jouer un rôle plutôt limité au niveau de l'administration, les juges en chef assumeraient des responsabilités de plus en plus complexes et difficiles. À moins de nous pencher sur de nouvelles techniques et de nouveaux modèles pour l'exécution des tâches administratives, les tribunaux qui sont unifiés en théorie pourraient finir par être administrés d'une manière officielle et hiérarchisée, qui mise sur les rivalités internes, et qui minerait les buts que les réformateurs visaient en tentant d'unifier ces tribunaux.

La taille plutôt modeste de nos cours supérieures actuelles, de même que la participation relativement limitée des juges en chef à l'administration judiciaire, ont entravé l'élaboration des processus administratifs nécessaires à la gestion des tribunaux plus importants. Cependant, les processus actuels ne suffiront sans doute pas à l'avenir. Il n'est plus possible de se consulter comme par le passé, rapidement et de manière non officielle, dans un couloir ou au café. Il pourrait s'avérer difficile de transmettre certaines directives sur l'exécution efficace de travail, fondées sur une bonne connaissance des problèmes de l'organisation, à cause d'une administration plus fortement hiérarchisée. Des raccourcis en matière de délégation du travail pourraient entraîner des divisions par domaines, divisions qui deviendraient trop rigides au fur et à mesure que les chefs de division se battraient pour des ressources, parce qu'on n'aurait pas suffisamment porté attention à l'implantation de mécanismes de coordination pour obtenir la solution des problèmes en groupe.

Un tribunal unifié de première instance devra faire appel de manière novatrice à la collégialité pour administrer efficacement une institution de cette taille. En même temps, les tribunaux de première instance qui maintiennent le système actuel à deux niveaux, devront également étudier de quelle manière les processus administratifs fondés sur la notion de collégialité peuvent favoriser l'intégration des tribunaux, malgré l'existence de deux tribunaux de première instance, et permettre le fonctionnement efficace des structures judiciaires en place.

En résumé, l'augmentation de la taille des tribunaux crée de nouveaux obstacles à leur intégration efficace. Si les tribunaux de plus en plus importants cèdent aux forces centrifuges, ils n'auront pas la cohésion nécessaire au soutien de l'ordre juridique. Cependant, il est impossible de résister à ces forces sur demande. Il faut non seulement fortifier le centre, mais stimuler tous les éléments d'institution. C'est ainsi seulement que, grâce aux efforts synergiques plutôt qu'antagonistes des intervenants du milieu judiciaire, il sera possible de faire face à ces pressions.

RÈGLES DE DROIT ET SYSTÈME JUDICIAIRE ADAPTÉS AUX NÉCESSITÉS DE NOTRE ÉPOQUE

Les questions abordées dans la section précédente dépassent la simple reconnaissance de la magistrature à titre de composante impartiale et indépendante de l'ordre juridique. L'accent n'est plus mis sur l'autonomie de l'appareil judiciaire, sur la nécessité d'agir comme une institution indépendante, mais sur l'efficacité, c'est-à-dire sur l'obligation pour les tribunaux de bien exécuter leur mission propre.

Nonet et Selznick se sont penchés sur cette nouvelle orientation dans leur petit ouvrage théorique intitulé *Law and Society in Transition.* D'après leur analyse, le principe de la primauté du droit a été mis en lumière à la faveur de l'évolution du droit qui est passé de la répression à l'autonomie. Ils dégagent ensuite une troisième étape, l'adaptation du droit aux nécessités de l'époque, étape qui suit celle de l'autonomie car elle ajoute l'efficacité à l'indépendance.

Les tribunaux et le système juridique du Canada ont atteint ce troisième stade. L'indépendance de la justice est un donné, une prémisse de l'ordre juridique en démocratie. Par contre, son efficacité, assurée par des règles de droit et un système judiciaire adaptés aux besoins de la population fait encore problème; cette efficacité est essentielle, mais elle n'est pas tout à fait réalisée encore. Par conséquent, la magistrature, les gouvernements et les justiciables se penchent de plus en plus sur des questions relatives à l'efficacité et à l'adaptation de la justice aux besoins, de la prestation des services aux autochtones dans les régions éloignées à la réorganisation du système de confection du rôle en matière criminelle dans les tribunaux des centres urbains, de la mise sur pied d'un processus visant à régler les dossiers en matière de violence familiale à l'élaboration d'un plan qui permettrait d'assurer aux classes moyennes et laborieuses l'accès aux tribunaux. Les programmes de formation à l'intention des juges ne se bornent plus à l'enseignement des règles de fond et de la procédure; ils abordent maintenant des sujets aussi divers que les préjugés sexuels et les connaissances en informatique.

L'organisation judiciaire constituera toujours un thème important dans ce débat et il faudra en tenir compte lors de l'élaboration et de l'implantation de politiques nouvelles. Mais ce ne sera plus une fin en soi. La simplicité et la cohésion ne seront pas déterminées par un organigramme affiché au mur d'un bureau principal, mais par la capacité du public de comprendre l'institution et d'y faire appel.

Au cours de ce processus, les possibilités, quant aux structures, se diversifieront, mais les choix réels, eux, se feront plus limités. Par exemple, en étudiant l'idée d'une cour criminelle unifiée à la lumière des modèles américains et des changements apportés à l'organisation judiciaire au Canada, on constate qu'un tribunal de première instance à un niveau ne constitue pas le seul choix possible, ni même la seule issue probable. On compte trois changements possibles parmi un éventail plus large de choix futurs :

- Un tribunal de première instance à un niveau, comme au Minnesota, possibilité que le Nouveau-Brunswick étudie sérieusement à l'heure actuelle.

- Un tribunal unifié de première instance ayant deux niveaux de juges, comme dans les États de l'Illinois et du Dakota du Sud; cette solution sera probablement retenue par l'Ontario si elle passe à la phase deux de la réforme judiciaire.

- Deux tribunaux de première instance séparés mais de plus en plus intégrés. Ce modèle ressemble à la structure actuelle, mais il comprend un nombre important de mesures visant à augmenter la capacité de ces tribunaux d'exécuter leur travail. Les changements administratifs récemment adoptés par le Manitoba constituent une première étape vers l'adoption d'une telle approche. Le travail des juges locaux et des fonctionnaires de la cour qui favorisent les échanges en dépit des limites officielles de la cour et qui facilitent le déroulement des procédures quotidiennement préparent la voie à l'adoption de ce choix.

En fait, chacun de ces trois modèles pour l'avenir constitue une façon d'intégrer les tribunaux, et de favoriser une adaptation aux besoins de la population. Dans la mesure où il s'agit de modèles qui tiennent compte des inquiétudes du public au sujet de l'administration efficace de la justice en appuyant le principe de la primauté du droit, ils susciteront chez les justiciables et le milieu judiciaire le respect pour les tribunaux à titre d'institution.

Dans les chapitres 1 et 2, nous avons soutenu que les modifications apportées à la structure judiciaire au Canada au cours des vingt-cinq dernières années avaient été plus profondes que tous les changements survenus depuis cent ans. Si cela nous permet de dire que le rythme de changement s'accélère, cela ne veut pas dire pour autant que de nouvelles modifications des structures judiciaires sont imminentes. Les changements apportés au cours de la prochaine décennie viseront sans doute une amélioration du rendement qui entraînera l'adoption de nouvelles méthodes par les tribunaux et l'instauration de relations nouvelles et plus suivies entre les divers tribunaux. En même temps, chacune des provinces se rendra peut-être compte que le regroupement des affaires familiales devant un seul tribunal unifié permet une meilleure adaptation aux nécessités de l'époque. Certaines provinces arriveront peut-être à la conclusion qu'on atteindrait le même résultat en unifiant la cour criminelle, alors que d'autres préféreront attendre de voir la suite des événements dans les premières provinces à implanter ce changement.

Quelle que soit l'étendue des modifications qui seront apportées aux structures et aux habitudes, nous serons probablement appelés à constater certains changements dans les tribunaux en tant qu'institutions. En même temps, les juges envisageront leur tâche et définiront leurs responsabilités autrement. Le rôle traditionnel du juge qui doit trancher entre deux arguments juridiques présentés devant une cour supérieure sera sans doute appelé à être remplacé au fur et à mesure que les juges deviennent sensibles à un plus grand nombre de problèmes épineux et de questions qui ne relèvent pas du domaine juridique. Les réponses ne seront ni aussi faciles ni aussi claires, puisque les catégories du passé ne conviendront plus aux tâches du présent. Dans cet environnement, les mesures visant l'intégration de la magistrature, qui favorise la communication et la solution conjointe des problèmes, pourront s'avérer essentielles à la sauvegarde de l'intégrité de l'institution, au fur et à mesure que ses habitudes et, peut-être également sa structure, seront transformées.

Bibliographie annotée

I. SOURCES CANADIENNES

A. Généralités

Alford, David G. et autres, *Quelques statistiques sur l'enquête préliminaire au Canada*, Ottawa, Ministère de la Justice, Direction des programmes et de la recherche, Section de la recherche et de l'élaboration de la statistique, 1984.

Cawsey, Allan, «Toward a Rationalization of Criminal Procedure», (1979) *Provincial Judges Journal*. L'auteur, qui siège maintenant à la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta, était alors juge en chef de la Cour provinciale de l'Alberta et présidait le comité sur l'organisation judiciaire de l'Association canadienne des juges de cours provinciales. Il présente une critique en cinq points de l'organisation actuelle des juridictions criminelles.

Commission de réforme du droit du Canada, *Document de travail nº 1 : Le tribunal de la famille*, Ottawa, Commission de réforme du droit du Canada, janvier 1974. La première recommandation du rapport est la création d'un tribunal unifié de la famille.

Commission de réforme du droit du Canada, *Document de travail 59 : Pour une cour criminelle unifiée*, Ottawa, Commission de réforme du droit du Canada, 1989. Le rapport controversé recommande la suppression des cours de première instance à deux niveaux pour les affaires criminelles.

Cromwell, T.A., *Toward A Unified Criminal Court?*, février 1991. Document de travail préparé pour le groupe de travail de l'Association du Barreau canadien sur la réforme des tribunaux.

Giard, Monique et Marcel Proulx, *Pour comprendre l'appareil judiciaire québécois*, Sillery, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1985. Voir en particulier le chapitre 2.

Girard, Philip, «Married Women's Property, Chancery Abolition and Insolvency Law: Law Reform in Nova Scotia, 1820-1867», in Philip Girard et Jim Phillips (éd.), *Essays in the History of Canadian Law. Volume III: Nova Scotia*, Toronto, The Osgoode Society, 1990, aux p. 80 à 127. Voir en particulier la partie intitulée «*Fusion of the Courts of Law and Equity*» qui commence à la p. 106 et porte sur les interventions fructueuses qui ont permis d'abolir la Cour de la Chancellerie.

Gouvernement du Québec, Ministère de la Justice, *La justice contemporaine*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1975. Ce rapport, le livre blanc du Québec, commence par une préface de 30 pages rédigée par Jérome Choquette, c.r., alors ministre de la Justice. Le chapitre II, intitulé «La réorganisation des tribunaux du Québec», présente un schéma de la structure générale proposée pour le système judiciaire québécois qui va dans le sens donné à la réorganisation réalisée dix ans plus tard.

Groupe de travail de l'Association du Barreau canadien, *La réforme des tribunaux au Canada*, Ottawa, Association du Barreau canadien, août 1991. Le rapport final de 180 pages du groupe de travail présidé par le juge Peter Seaton.

Groupe de travail de l'Association du Barreau canadien sur la réforme des tribunaux, *Documents de consultation*, février 1991, 16 p., dactylographiés.

Lyon, Noel, «Provincial Courts and the Administration of Justice», (1979) *Provincial Judges Journal*. Cette proposition formulée par un professeur de droit de l'université Queen en vue de la réorganisation du système judiciaire est habituellement citée par les juges de la Cour provinciale qui appuient la création d'une cour de première instance de compétence générale à trois divisions. Il convient de noter toutefois que M. Lyon prône le maintien d'une juridiction de première instance centrale pour les affaires complexes, et dans ce sens, sa proposition de réforme est celle qui se rapproche le plus des recommandations du rapport Zuber présentées dix ans plus tard.

McCormick, Peter et Ian Greene, *Judges and Judging: Inside the Canadian Judicial System*, Toronto, James Lorimer and Co., 1990. Une nouvelle et fort utile introduction au système judiciaire canadien.

McDonald, David C. (juge à la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta), «Comments on Proposals for a Single Trial Court in the Canadian Provinces», Discours prononcé à l'occasion du *Judges' Day* à la réunion annuelle de l'Association du Barreau canadien, tenue à Londres, Angleterre, 26 septembre 1990, 10 p. Le résumé le plus clair et le plus connu des arguments militant contre la création d'une cour criminelle unifiée.

Millar, Perry S. et Carl Baar, *Judicial Administration in Canada*, Montréal et Kingston, McGill-Queens University Press, 1981. Le chapitre 4 comporte un résumé des thèmes concernant l'organisation judiciaire.

Rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle, *Justice pénale et correction : un lien à forger*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 31 mars 1969. Le comité présidé par le juge Roger Ouimet a effectué une vaste étude sur le processus criminel. Le chapitre 9 porte principalement sur la cour criminelle.

La Reine c. Askov et autres, [1990] 2 R.C.S. 1199, (1990), 59 C.C.C. (3d) 449.

Report of the Justice Reform Committee: Access to Justice, Colombie-Britannique, 1988. Le rapport Hughes est une vaste étude qui aborde aussi l'organisation judiciaire.

Report of the Task Force on Nova Scotia Court Structure, Halifax, 1991. Le groupe de travail était présidé par William H. Charles.

Royal Commission on the Donald Marshall Jr. Prosecution, Halifax, 1989. La commission était présidée par le juge en chef T.A. Hickman.

Russell, Peter H., *The Judiciary in Canada: The Third Branch of Government*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1987.

B. L'Alberta

Alberta Board of Review, Provincial Courts, *Report nº 2. Administration of Justice in the Provincial Courts of Alberta*. La présidence était assurée par le juge W.J.C. Kirby (1975).

Alberta Court Calendar, January 1, 1991 to June 30 1991, Edmonton, Procureur général de l'Alberta. Cette publication semiannuelle fournit des renseignements complets sur les séances et la composition des tribunaux albertains.

Closing Ceremony of the District Court of Alberta, tenue dans les *Law Courts*, Edmonton, 29 juin 1979. Transcription préparée par les sténographes judiciaires de la Cour du Banc de la Reine.

Decore, John N., «The District Court of Alberta», *Alberta Law Review* 25-29 (1980).

Morrow, W.G., «Some Legal Legends», *Alberta Law Review* 15-22 (1980). Quelques anecdotes sur les juges albertains.

Patterson, H.S., «The District Court of Southern Alberta», *Alberta Law Review*, 25-29 (1980).

Proceedings at the Final Sittings of the District Court of Alberta, District judiciaire de Calgary, 29 juin 1979. Transcription préparée par les sténographes judiciaires de la cour de Calgary.

Purvis, Stuart S., «Family Courts: A Plan for Alberta», 10 *Canadian Bar Journal* [sic] 374-88 (1967).

Purvis, Stuart S., «Rationale for a Family Court», (1971) 1 *Reports of Family Law* 402-12.

Sinclair, William R.(juge à la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta), «Structural Reform: The Creation of Provincial Supreme Courts: A View from Alberta», 31 *Criminal Law Quarterly* 43-54 (1989). Cet article porte principalement sur les relations entre les tribunaux de première instance et les tribunaux d'appel et jette la lumière sur l'adaptation par l'Alberta de la pratique anglaise de faire siéger les juges de première instance dans les formations appelées à statuer sur les appels de sentence.

Sissons, Jack, *Judge of the Far North*, Toronto, McClelland and Stewart, 1968. Les souvenirs du premier juge de la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest. Il aborde notamment sa nomination à la Cour de district à Lethbridge (Alberta).

Smith, S. Bruce (juge d'appel, Alberta), «The Superior courts of Alberta», *Alberta Law Review* 8-14 (1980). L'auteur passe en revue les juges qui ont siégé à la Cour suprême de l'Alberta (divisions de première instance et d'appel), tribunal qui a précédé la cour de première instance unifiée et la cour d'appel distincte.

Spevakow, R.B. (juge à la Cour provinciale de l'Alberta), «Small Claims for Alberta: Some Recommendations», 17 *Alberta Law Review* 244-60 (1979).

Task Force on the Criminal Justice System and Its Impact on the Indian and Metis People of Alberta, *Justice on Trial*, Edmonton, mars 1991. Le rapport de trois volumes du groupe de travail composé de sept membres était présidé par le juge R. A. Cawsey de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta. Le premier volume contient le rapport principal, alors que le volume deux est un résumé de 43 pages.

C. Le Manitoba

Carr, Robert, *A Report on the State of Family Law in Manitoba: Recommendations for Change*, Winnipeg, mai 1982. Un rapport complet sur le droit de la famille préparé pour le procureur général du Manitoba, Roland Penner. Le chapitre VII porte sur la compétence des tribunaux et il se termine sur une recommandation de création d'un tribunal unifié de la famille.

Commission de réforme du droit du Manitoba, *Report on the Independence of Provincial Judges*, rapport nº 72, 28 juin 1989. Une excellente revue des questions qui se posent actuellement en matière de nomination, traitement, discipline, évaluation et immunité.

Commission de réforme du droit du Manitoba, *Report on the Structure of the Courts. Part I: Amalgamation of the court of Queen's Bench and the County Courts of Manitoba* (1982). Ce rapport a précédé immédiatement la fusion dans la province.

Conner, Arnold J. (juge, Cour des juges provinciaux du Manitoba, division criminelle), «Images of the Court», *Provincial Judges Journal* (1979). Critique de la qualité de la justice rendue par sa cour, à la suite de consultations avec des justiciables.

Family Law Services Outside of Winnipeg: Report of the Committee (mai 1988). Rapport de quatorze pages du comité présidé par Marvin Bruce, sous-ministre adjoint responsable des services judiciaires.

Hewak, B., «Annual Report of the Chief Justice of the Court of Queen's Bench of Manitoba, Year Ending December 31, 1986», 18 *Headnotes and Footnotes* no 2 (févr. 1987), 10-13.

Hewak, B., «Annual Report of the Chief Justice of the Court of Queen's Bench of Manitoba, Year Ending December 31, 1987», 19 *Headnotes and Footnotes* no 5 (mai 1988), 307.

Hewak, B., «Annual Report of the Chief Justice of the Court of Queen's Bench of Manitoba, Year Ending December 31, 1989», 22 *Headnotes and Footnotes* no 6 (juin 1990), 14-17.

«In Brief: Courts Merge in Manitoba», *Provincial Judges Journal* 15-16 (1985).

Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba, Winnipeg, sept. 1991. Le rapport, en deux volumes, de la commission d'enquête dirigée par le juge Hamilton et le juge Sinclair recommandait notamment la création d'une cour de première instance unique pour toute la province, la Cour de première instance de l'Alberta. [Publié trop tard pour que les recommandations puissent être intégrées au texte de la présente étude.]

Stubbs, Roy St. George, «Mr. Justice Dysart», 32 *Revue du Barreau canadien* 161-78 (févr. 1954). Un survol de la carrière d'un homme qui a siégé vingt-six ans à la Cour du Banc de la Reine du Manitoba.

Ursel, E. Jane, *Family Violence Court Research Project Statistics Submitted to Winnipeg Service Providers, May 1991*. Présente les premières données permettant d'évaluer le projet-pilote d'une cour chargée de statuer en matière de violence familiale au sein de la Cour provinciale à Winnipeg. Le professeur Ursel de l'université du Manitoba (département de sociologie) a dirigé l'évaluation.

D. Le Nouveau-Brunswick

A Report Relating to the Reorganization of the Courts of New Brunswick and Recommendations Concerning a Proposed Merger of Courts, 17 mai 1978. Le rapport du comité composé de trois membres et présidé par Horace A. Hanson, c.r.

Bladon, Geoffrey L., «Neither Out Far, Nor In Deep: A Comment», (1988) 37 *Revue de Droit de l'Université du Nouveau-Brunswick* 111-15. Réponse à l'exposé de Cromwell critiquant le rapport Zuber de l'Ontario. L'auteur aborde notamment les problèmes soulevés par la création d'une «cour populaire» devant laquelle la procédure serait simplifiée pour statuer sur une gamme de plus en plus large d'affaires civiles.

McEvoy c. Procureur général (N.-B.), [1983] 1 R.C.S. 704, 148 D.L.R. (3d) 25, 4 C.C.C. (3d) 289 (Cour suprême du Canada), inf. *Reference Re Establishment of a Unified Criminal Court of New Brunswick* (1981), 62 C.C.C. (2d) 165 (Cour d'appel du Nouveau-Brunswick).

Stanley, Della M.M., *Louis Robichaud: A Decade of Power*, Halifax, Nimbus Publishing, 1984. Le chapitre XII, intitulé «*Equal Opportunity*», replace la réforme judiciaire dans le contexte du programme de Robichaud des années 1960 (aux p. 154-55).

«The Organizational Structure of the Department of Justice in Relation to the Office of Attorney-General in New Brunswick» (1988) 37 *Revue de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick* 198-[219]. Texte revu d'une proposition de 1987 présentée à un comité législatif du Nouveau-Brunswick par le procureur général de la province; rédigé par Mary E. Hatherly de la faculté de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick. Ce document porte principalement sur l'organisation des ministères, non sur l'organisation judiciaire, et il montre comment les ministères gèrent actuellement les fonctions judiciaires.

E. L'Ontario

Baar, Carl, «The Zuber Report: The Decline and Fall of Court Reform in Ontario», (1988) 8 *Windsor Yearbook of Access to Justice* 105-49. Une vue d'ensemble du rapport Zuber. Les propositions de réforme visant l'organisation judiciaire sont placées dans un contexte comparatif aux p. 121-31 et d'autres propositions sont formulées aux p. 131-39 à la lumière des réactions au rapport Zuber.

Commission de réforme du droit de l'Ontario, *Report on Administration of Ontario Courts*, 3 volumes (1973). Dans la partie 1, le chapitre 3 porte sur la proposition de fusion de la Haute Cour et de la Cour de comté, qui est rejetée presque à l'unanimité (une dissidence) et le chapitre 13 traite de la réorganisation des tribunaux de la famille. Dans la partie II, le chapitre 12 est consacré aux cours des petites créances.

Groupe de travail sur la réforme des tribunaux, Ministère du procureur général de l'Ontario, *Court Reform: Phase II – Unified Criminal Court and Appeal Court Reform – A Discussion Paper*, juin 1990. La partie I présente les arguments mis de l'avant par le gouvernement de l'Ontario en faveur d'une cour criminelle unifiée. La partie II porte notamment sur la manière dont les appels formés contre les déclarations sommaires de culpabilité pourraient être tranchés si une cour criminelle unifiée était créée.

Kinnear, Helen (juge de la Cour de comté de Haldimand [Ont.]), «The County Judge in Ontario», 32 *Revue du Barreau canadien* 21-43, 127-60 (jan.-févr. 1954).

Ontario, Ministère du procureur général, *White Paper on Courts Administration* (oct. 1976). Ce rapport de 28 pages a été le premier à mettre de l'avant l'idée d'une structure administrative relevant d'un conseil provincial de la magistrature.

Royal Commission Inquiry into Civil Rights, Toronto, 1968. Le fameux rapport du juge James C. McRuer. Le volume II porte principalement sur la Cour provinciale.

Scott Ian, *The Concept of a Single Court*, document présenté au séminaire sur les poursuites civiles, qui a eu lieu au Mont Sainte-Marie (Québec) en novembre 1989. Une déclaration complète de M. Scott, en qualité de procureur général de l'Ontario, énonçant les principes sous-tendant les projets de réforme des tribunaux de son gouvernement. Voir en particulier la partie intitulée «The Challenges of Phase II», aux p. 73 à 81.

Silk, Eric H., c.r. (sous-procureur général adjoint de l'Ontario), *Report to Hon. A. Kelso Roberts, Q.C., M.P.P., Attorney General of Ontario, of Certain Studies of the Jurisdiction of County and District Courts and Related Matters*, texte polycopié, 144 p., 1961. Ce rapport volumineux, mais oublié depuis longtemps (le rapport Zuber ne le mentionne jamais), a apparemment été rédigé à la suite du discours prononcé le 9 janvier

1961 par John J. Robinette, alors Trésorier de la Société du barreau du Haut-Canada, à l'occasion de l'ouverture des tribunaux. Celui-ci avait plaidé en faveur d'un élargissement de la compétence de la Cour de comté pour réduire la charge de travail de la Haute Cour de justice. Silk a recommandé une augmentation du taux de compétence au civil qui serait passé de 4 000 $ à 10 000 $ ainsi qu'un système permettant de transférer les juges d'un comté à l'autre, selon les besoins.

Zuber, T.G., *Rapport de l'enquête sur le fonctionnement des tribunaux de l'Ontario*, 1987. Cet ouvrage contient un historique complet de l'organisation judiciaire en Ontario et un aperçu détaillé du modèle controversé proposé par le juge Zuber pour la cour provinciale, soit un système judiciaire à quatre niveaux, comportant deux cours d'appel et deux cours de première instance.

II. SOURCES AMÉRICAINES

A. Généralités

Alschuler, Albert W., «Mediation with a Mugger: The Shortage of Adjudicative Services and the Need for a Two-Tier Trial System in Civil Cases», 99 *Harvard Law Review* 1808-1859, juin 1986. L'auteur ne préconise pas une structure judiciaire à deux niveaux, mais une procédure en deux étapes inspirée de la procédure civile ouest allemande.

American Bar Association, *Standards Relating to Court Organization*, Chicago, 1990. Publication qui remplace les normes de 1974.

Baar, Carl, Separate but Subservient: Court Budgeting in the American States, Lexington, Mass., D.C. Heath, 1975.

Baar, Carl, «The Scope and Limits of Court Reform», 5 *Justice System Journal* 274-90, printemps 1980.

Baar, Carl et Thomas Henderson, «Alternative Models for Organization of State Court Systems», 10 *Policy Studies Journal* 756-67, juin 1982; réimprimé dans Phillip L. Dubois, éd., The Analysis of Judicial Reform, Lexington, Mass., D.C. Heath, 1982.

Berkson, Larry, «Unified Court Systems: A Ranking of the States», 3 *Justice System Journal* 264 (1978).

Berkson, Larry C. et Susan Carbon, *Court Unification: History, Politics and Implementation*, Washington, D.C., National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, 1978.

Conference of State Court Administrators, *State Court Organization 1987*, Williamsburg, Va., National Center for State Courts, 1988. Un vaste compendium de renseignements sur l'organisation des tribunaux des États aux États-Unis. Comprend l'organigramme des tribunaux et le nombre de juges dans chaque État.

Flango, Victor E. et David B. Rottman, «Measuring Trial Court Consolidation», Williamsburg, Va., National Center for States Courts, avril 1991. Document non publié qui met à jour l'appréciation donnée par Berkson au sujet de l'unification des tribunaux de première instance.

Gallas, Geoff, «The Conventional Wisdom of State Court Administration: A Critical Assessment and an Alternative Approach», 2 *Justice System Journal* 35-55, printemps 1976.

Goerdt, John, *Examining Court Delay*, Williamsburg, Va., National Center for State Courts, 1989.

Henderson, Thomas A. et autres, *The Significance of Judicial Structure: The Effect of Unification on Trial Court Operations*, Washington, D.C., U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, mars 1984. Le rapport final de 187 pages portant sur la première tentative d'évaluer l'unification des tribunaux aux États-Unis dans plusieurs États. Il convient de noter que le mot unification ne renvoie pas seulement à l'unification des tribunaux de première instance (rendue en anglais dans le rapport par le terme consolidation) mais également à la centralisation des services administratifs.

Henderson, Thomas A., Cornelius Kerwin et Hildy Saizow, *Structuring Justice: The Implications of Court Unification Reforms*, Washington, D.C., U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, mars 1984. Le document de 104 pages est un exposé de principes inspiré des conclusions d'une étude plus vaste de l'organisation judiciaire menée sur le système judiciaire de cinq États.

Kerwin, Cornelius M., Thomas A. Henderson et Carl Baar, «Adjudicatory Processes and the Organization of Trial Courts», 70 *Judicature* 99-106 (août/sept. 1986). Les auteurs établissent une distinction entre les trois façons dont les cours statuent, (procédure, décision et diagnostic).

Lawson, Harry O., «State Court System Unification», (1982) 31 *The American University Law Review* 273.

Mahoney, Barry, *Changing Times in Trial Courts*, Williamsburg, Va., National Center for State Courts, 1988.

Merry, Sally Engle, *Getting Justice and Getting Even: Legal Consciousness among Working-Class Americans*, Chicago, University of Chicago Press, 1990.

Provine, Doris Marie, *Judging Credentials: Nonlawyer Judges and the Politics of Professionalism*, Chicago, University of Chicago Press, 1986.

Ruhnka, John C. et Steven Weller, *Small Claims Courts: A National Examination*, Williamsburg, Va., National Center for State Courts, 1978.

Saari, David J., «Modern Court Management: Trends in Court Organization Concepts – 1976», (1976) 2 *Justice System Journal* 19-33 (printemps).

State Court Administrative Systems: Perspectives and Relationships, Denver, Institute for Court Management, janvier 1975.

State Court Caseload Statistics: Annual Report 1989, Williamsburg, Va., National Center for State Courts, fév. 1991. Fruit d'un effort concerté de la Conference of State Court Administrators, du State Justice Institute et du National Centre for State Courts, cette publication revêt un intérêt particulier pour nos fins parce que la partie IV (aux p. 167 à 223) présente les organigrammes de tribunaux des États pour 1989, mettant ainsi à jour ceux de 1987. Il s'agit des travaux les plus importants menés par le centre pour arriver à recueillir des données comparatives sur la charge de travail qui soient valables dans diverses circonscriptions américaines. Un petit manuel a été publié pour accompagner le rapport.

Survey of Judicial Salaries, Williamsburg, Virginia, National Center for State Courts, janvier 1991. Publiée deux fois l'an, cette enquête est utile non seulement pour la mise à jour permanente des salaires, mais aussi à titre de répertoire des divers postes et titres de tous les juges de première instance et d'appel aux États-Unis et dans leurs possessions.

B. Tribunaux fédéraux

Lawrence Baum, «Specializing the Federal Courts: Neutral Reforms or Efforts to Shape Judicial Policy?», (1991) 74 *Judicature* 217-24 (déc.-jan.). L'auteur livre une analyse qui fait réfléchir sur les efforts déployés par le législateur américain en vue de créer des juridictions spécialisées. Baum prétend que les objectifs publics du gouvernement et du secteur privé ont eu davantage de répercussions sur le processus que les «vertus neutres» que représentait l'obtention des juges spécialistes.

Brookings Task Force on Civil Justice Reform, *Justice for All: Reducing Costs and Delay in Civil Litigation*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1989. L'élément essentiel de cette étude n'est pas la structure mais les questions relatives à la gestion des dossiers judiciaires. Cependant, le rapport a eu des répercussions substantielles en servant de base au projet de loi dit Biden Bill, adopté par le Congrès américain, lequel obligeait les tribunaux fédéraux à prendre des mesures pour réduire les délais dans les affaires civiles.

Flango, Victor Eugene, *Attorneys' Perspectives on Choice of Forum in Diversity Cases*, Williamsburg, Va., National Center for State Courts, 10 juillet 1991. Projet de rapport.

Flango, Victor Eugene et Craig Boersema, «Are Federal Diversity Cases More Burdensome that State Cases?», (1990) 14 *State Court Journal* 4-14 (été).

Flango, Victor E. et Craig Boersema, «Changes in Federal Diversity Jurisdiction: Effects on State Court Caseloads», (1990) 15 *University of Dayton Law Review* 405-55.

Heydebrand, Wolf et Carroll Seron, Rationalizing Justice: The Political Economy of the Federal District Courts, Albany, N.Y., State University of New York Press, 1990. Deux sociologues possédant une vaste expérience de la recherche sur les tribunaux fédéraux ont rédigé une étude complète sur l'organisation des tribunaux fédéraux. Une typologie comprenant six modèles de justice – traditionnelle, professionnelle, bureaucratique, technocrate, de marché et démocratique – est utilisée pour examiner les réformes de l'organisation judiciaire dans les tribunaux fédéraux au cours du siècle passé.

King, Archibald, «The Proposed Abolition of U.S. Commissioners» (1953) 37 *Journal of the American Judicature Society* 116-19 (déc.). L'auteur répond à Lederle (ci-dessous).

Lederle, Arthur F., «Abolish Unnecessary Court Appendages to Improve the Administration of Justice» (1952) 36 Journal of the *American Judicature Society* 102-05 (déc.). Alors juge en chef de la Cour de district américaine pour le *Eastern District of Michigan* (le tribunal de première instance de Détroit), l'auteur a plaidé en faveur de l'abolition du système des *commissioners* américains. Ceux-ci étaient des auxiliaires de justice. Lederle les avaient appelés [TRADUCTION] «*la composante cour de police de la Cour fédérale*». Le poste de *commissioners* a été supprimé à la fin des années soixante, mais il a été remplacé par le poste plus prestigieux de magistrat des États-Unis, récemment rebaptisés juge magistrat.

Ostrom, Brian J. et Geoff Gallas, «Case Space: Do Workload Considerations Support a Shift of Cases from Federal to State Court Systems?», (1990) 14 *State Court Journal* 15-22 (été).

Posner, Richard A., *The Federal Courts: Crisis and Reform*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1985. L'éminent juge des Cours d'appel des États-Unis pour le *Seventh Circuit* examine l'alourdissement de la charge de travail des tribunaux fédéraux et propose que ceux-ci jouent un rôle plus limité.

Report of the Federal Courts Study Committee, 2 avril 1990 [nom de l'éditeur n'est pas fourni]. Il s'agit du rapport d'un «comité trié sur le volet... autorisé par le Congrès et constitué par le juge en chef des États-Unis». C'est une étude importante sur une variété de sujets. Elle comporte 199 pages et constitue les parties I et II du rapport : un aperçu, un sommaire des recommandations contenues dans dix chapitres. La partie III, publiée dans un volume distinct, contient des analyses fouillées sur certaines questions.

C. L'Illinois

Administrative Office of the Illinois Courts, *1987 Annual Report to the Supreme Court of Illinois*. Il s'agit d'un rapport de 250 pages (dont environ 60 p. cent est composé de tableaux présentant des données quantitatives) semblable aux rapports antérieurs.

Boyle, John S. (Juge en chef, *Cook County Circuit Court*), «Judicial Aspects of Trial Court Administration : The Queest for Effective Justice», 36 *Brooklyn Law Review* 342-358.

Annual Report, Nineteenth Judicial Circuit, Lake County-McHenry County, Illinois, 1989, Waukegan, 52 p.

Eisendrath, Margaret M., «The Judicial Article and the Family Court», (1962) 43 *Chicago Bar Record* 440-44.

Hershey, Harry B. (juge en chef de la Cour suprême de l'Illinois), «The Proposed Judicial Article», (1962) 44 *Chicago Bar Record* 247-50.

Lockwood, Brocton (et Harlan H. Mendenhall), *Operation Greylord: Brocton Lockwood's Story*, Carbondale, Ill., Southern Illinois University Press, 1989. Lockwood raconte comment il a travaillé comme agent secret pour recueillir des preuves de la corruption dans la Cour de circuit (chambre des infractions relatives à la circulation) du comté de Cook (Chicago). À cette époque, il était juge associé à la Cour de circuit d'un petit comté du sud de l'Illinois qui était en tournée à Chicago. Lorsque le livre a été publié, cinq ans après l'opération Greylord, 15 juges avaient été reconnus coupables de crimes fédéraux.

Marshall, James K., «Judicial Reform and the Master in Chancery – 1962» (1962) 44 *Chicago Bar Record* 23-26.

«New Judicial Article Proposed to Modernize Illinois Court System» (1952) 36 *Journal of the American Judicature Society* 106-09 (déc.).

Nordberg, John A., «Farewell to Illinois J.P.'s- A Lesson from History», (1963) 44 *Chicago Bar Record* 469-78.

Pusateri, Lawrence X., «The Need to Complete Court Reform in Illinois», 48 Chicago Bar Record 108-15 (1967).

Robinson, Cyril D., «A Small Claims Division for Chicago's New Circuit Court», (1963) 44 *Chicago Bar Record* 420-33.

Rolewick, David F., A *Short History of the Illinois Judicial Systems*, Springfield and Chicago: Administrative Office of the Illinois Courts, 1976 [1re éd. 1968]. L'introduction de 47 pages est utile.

Trends and Issues 90: Criminal and Juvenile Justice in Illinois, Chicago: Illinois Criminal Justice Information Authority, 1990. Cette publication comporte un chapitre de 55 pages sur les tribunaux, avec des données à jour et une partie spéciale sur le financement des tribunaux.

D. Le Minnesota

Baez, Gail S., «Jury Trials in Juvenile Courts: A Prosecutor's Perspective», (1981) 50 *Hennepin Lawyer* 16-17 (jan.-fév.).

Briol, Mark J. et Gregory L. Wilmes, «An Update on Arbitration and Mediation in Hennepin County», (1987) 56 *Hennepin Lawyer* 6-7, 20-23 (mai-juin).

Court Consolidation Study Commission, *Final Report*, préparé par Janet Marshall, St.Paul, Judicial Planning Committee, fév. 1984, 19 p. Document dactylographié.

Dosal, Francis E., «Court Annexed, Mandatory, Nonbinding Arbitration of Civil Cases – A National Survey of Existing Programs», (1984) 53 *Hennepin Lawyer* 16-18 (mai-juin).

Finch, Frederick E., «Court Reform – Solution or Problem?» (1977) 46 *Hennepin Lawyer* 9-11, 29 (sept.-oct.).

Knutson, Oscar R. (juge en chef, Cour suprême du Minnesota), «State-Federal Relations in Minnesota», (1971) 50 *Federal Rules Decisions* 429-36. Document tiré des actes de la conférence judiciaire du *Eighth Judicial Circuit* des États-Unis, août 26-28 1970.

Levy, Roberta K., «Inside View», (1982) 52 *Hennepin Lawyer* 3, 24 (sept.-oct.).

Minnesota Courts: Expediting Justice 1989. Le rapport annuel du système judiciaire de l'État.

Minnesota Supreme Court Task Force for Gender Fairness in the Courts, *Final Report*, (1989) 15 *William Mitchell Law Review* 825-948. Le rapport de 120 pages ainsi que les annexes qui comportent 74 pages fournissent un excellent exemple de la vaste variété de sujets visés par les groupes de travail sur les stéréotypes masculins et féminins qui ont été constitués par des sections judiciaires aux États-Unis. Le rapport aborde des questions de fond en droit de la famille, sur la violence conjugale et la justice criminelle et civile, et il contient un chapitre très intéressant sur l'[TRADUCTION] «*environnement judiciaire*» qui porte sur le traitement réservé aux femmes qui sont avocats, juges, témoins et plaideurs et sur le harcèlement sexuel du personnel de la cour.

Pirsig, Maynard E., «The Proposed Amendment of the Judiciary Article of the Minnesota Constitution», (1956) 40 *Minnesota Law Review* 815-41.

Stuart John M. et Phillip D. Bush, «It's Time for Jury Trials in Juvenile Court» (1981) 50 *Hennepin Lawyer* 8-10 (mars-avril).

Tennessen, Robert J. (sénateur de l'État), «Court Reform 1977» (1977) 46 *Hennepin Lawyer* 6-8 (sept.-oct.).

E. Le Dakota du sud

Benchmark 1989: Annual Report of the South Dakota Unified Judicial System, Pierre, Office of the South Dakota State Court Administrator, jan. 1990. Des volumes comparables ont été publiés pendant toutes les années 1980.

Court Study Commission, *Report to the 1963 South Dakota Legislature*.

Ericsson, L. F., «The President's Page», (1973) *South Dakota Bar Journal* 3 (mars).

Geary, T.C., *Justices of the Peace and Police Magistrates in South Dakota: Report of a Survey*, mars 1971. Il s'agit d'un rapport de 82 pages préparé par un professeur de la University of South Dakota et présenté au *State Planning and Advisory Commission on Crime*.

Goehring, Keith, «The South Dakota Judicial System: Past and Present», (1982) 28 *South Dakota Law Review* 88-121 (hiver).

Hall, Philo (juge président, *Fifth Judicial Circuit Court*), «The Unified Judicial System in South Dakota: A Fifth Year Report», (1980) 25 *South Dakota Law Review* 1-13 (hiver).

Kuban, Gerald B., *The Implementation of the South Dakota Unified Judicial System*, Chicago, Public Administration Service, déc. 1974. Il s'agit d'une étude de 386 pages réalisée par des consultants qui examine le personnel et le cadre de gestion financière nécessaires pour effectuer la transition d'une administration judiciaire locale à une administration par l'État.

Staff Background Memorandum: Court Reform in South Dakota, Pierre: State Legislative Research Council, mai 28 1964.

F. Les autres États américains

Courts in Transition: The Report of the Commission on the Future of Virginia's Judicial System, Richmond, Va., 1989.

District of Columbia Courts, *Annual Report 1990*, Washington, D.C., 1991. Il s'agit d'un rapport annuel complet fournissant des données sur la charge de travail qui est publié depuis les dernières vingt années d'existence de la Cour supérieure unifiée du district de Columbia.

Report of the Task Force on Court Organization and Administration, Phoenix, Arizona: Commission on the Courts, avril 1989. Le groupe de travail a été formé en juin 1988 par le juge en chef de l'Arizona. Le chapitre premier recommande la création d'un tribunal de première instance unifié en réformant la structure de la Cour supérieure, des cours du juge de paix et des cours municipales existantes.

III. SOURCES BRITANNIQUES

Civil Justice Review, *Report of the Review Body on Civil Justice*, London, HMSO, 1988, Cm 394. La plus récente étude importante sur les tribunaux de première instance anglais.

Ford, Donald, *Children, Courts and Caring: A Study of the Children and Young Persons Act*, 1969, London, Constable, 1975. L'auteur est un magistrat non juriste possédant une longue expérience. Voir le chapitre 4 intitulé «*How the Juvenile Court Works*».

Ingman, Terence, *The English Legal Process*, 3e éd., London, Blackstone Press, 1990. Les deux premiers chapitres portent sur les «*courts of normal jurisdiction*» et les «*courts of special jurisdiction*».

Lord Chancellor's Department Court Service, *Annual Report 1989-1990*.

Lord Chancellor's Department, *Judicial Statistics Annual Report 1989*, London, HMSO, juillet 1990, Cm 1154. Les rapports statistiques annuels peuvent être obtenus auprès du bureau des publications centrales du gouvernement.

Scott, Ian R., *The Crown Court, 1972*. C'est le premier ouvrage portant sur ce tribunal rédigé par un professeur de droit de l'University of Birmingham qui fait autorité en matière d'administration judiciaire.

IV. SOURCES AUSTRALIENNES ET NÉO-ZÉLANDAISES

Crawford, James, *Australian Courts of Law*, Melbourne, Oxford University Press, 1982. Il s'agit d'une enquête utile portant sur les tribunaux de droit commun et sur les tribunaux d'exception.

Family Court of Australia, *Report of the Working Party on the Review of the Family Court*, Sydney, N.S.W., sept. 1990. Une étude de 482 pages portant sur les quinze premières années du tribunal unifié de la famille australien. Cet ouvrage comporte une longue série de recommandations structurelles et opérationnelles.

Law Commission, *Report No. 7: The Structure of the Courts*, Wellington, New Zealand, mars 1989. Il s'agit d'un rapport complet de 289 pages qui contient un certain nombre de renvois à l'enquête sur les tribunaux de l'Ontario (le rapport Zuber).

V. GÉNÉRALITÉS

Douglas, Mary, *How Institutions Think*, London, Routledge & Kegan Paul, 1987. L'auteur est une anthropologue dont les travaux portant sur la culture recoupent les sciences politiques. Elle souligne à la fois l'importance des institutions et le rôle que nous jouons dans la structure qu'elles adoptent.

March, James G. et Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989. Les auteurs, un Américain et un Norvégien, font partie des éminents chercheurs qui se sont intéressés aux institutions politiques. Cet ouvrage propose un cadre théorique en vue d'une réforme des institutions dont on pourrait s'inspirer pour les tribunaux aussi. Olsen est mieux connu pour sa théorie dite «*Garbage Can*» sur le changement dans les organismes selon laquelle la plupart des projets de réforme regroupent une vaste variété de propositions qui ne sont pas toujours compatibles.

Nonet, Philippe et Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, New York, Harper Colophon Books, 1978.

Racz, Attila, *Courts and Tribunals*, Budapest, Akademiai Kiado, 1980. Bien qu'elle soit rédigée à l'aide de la terminologie marxiste comme un historique du développement des tribunaux bourgeois, l'étude de Racz constitue la meilleure analyse comparative sur l'unification et les distinctions à établir entre les tribunaux. Parmi les exemples de la différentiation des tribunaux occidentaux, les tribunaux administratifs qui prolifèrent.

Unger, Roberto M., *Law in Modern Society*, New York, Free Press, 1976.

White, Graham, «Big is Different from Little: On Taking Size Seriously in the Analysis of Canadian Governmental Institutions» (1990) 33 *Canadian Public Administration* 526-50 (hiver). Cet article met l'accent sur les législatures et les cabinets provinciaux mais les arguments mis de l'avant sur les incidences d'une taille relative et absolue méritent d'être retenus pour évaluer la possibilité de répercussions différentes des réformes des structures judiciaires.